

TRABAJO FIN DE MASTER:
**ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA UN
ACUERDO DE NUEVA GENERACIÓN CON
LA REPÚBLICA DE CABO VERDE**

**MASTER EN EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
ESCUELA DE GOBIERNO
JUAN ANTONIO ARROYO FERNÁNDEZ / JULIO DE 2019**

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1.- INTRODUCCIÓN.....	12
2.- LA AGENDA 2030.....	13
3.- LA UNIÓN EUROPEA y ÁFRICA.....	17
4.- LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA.....	19
5.- MARCO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA AECID.....	21
6.- DESCRIPCIÓN DE CABO VERDE.....	28
7.- LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CABO VERDE.....	31
8.- LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN.....	35
8.1.- FASES DE LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN.....	36
9.- PROPUESTA DE ACUERDO CON CABO VERDE.....	38
9.1.- DESCRIPCIÓN.....	38
9.2.- CONTENIDO; EL NUEVO ENFOQUE TOSSD.....	39
9.3.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	41
10.- PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA EL ANG.....	44
10.1.- EFICACIA DE LA AYUDA.....	45
10.2.- GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO.....	48
10.3.- SISTEMAS DE OTROS DONANTES EN CABO VERDE.....	53
10.3.1.- COMISIÓN EUROPEA.....	53
10.3.2.- PORTUGAL.....	57
10.3.3.- LUXEMBURGO.....	57
10.4.- PROPUESTA DE SISTEMA PARA EL ANG.....	58

11.- PROPUESTA DE SISTEMA DE EVALUACIÓN PARA EL ANG.....	61
11.1.- PROPÓSITOS y MOTIVACIÓN PARA EVALUAR.....	63
11.2.- ACOTACIÓN y DEFINICIÓN DEL OBJETO QUE VA A SER EVALUADO.....	66
11.3.- ELECCIÓN DE LA APROXIMACIÓN EVALUATIVA.....	67
11.3.1.- CRITERIOS DEL CAD- OCDE.....	71
11.3.2.- CRITERIOS AMPLIADOS POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.....	76
11.3.3.- CRITERIOS BAJO EL ENFOQUE DE IGUALDAD DE GÉNERO Y ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS.....	77
11.3.4.- ESTÁNDARES DEL CAD- OCDE.....	81
11.4.- OPERACIONALIZACIÓN; PREGUNTAS E INDICADORES.....	86
11.4.1.- SELECCIONAR LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....	86
11.4.2.- INDICADORES.....	94
11.5.- DISEÑO DE TÉCNICAS Y FUENTES DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN.....	97
11.5.1.- CATEGORÍAS GENERALES DE DISEÑO.....	98
11.5.2.- FUENTES DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN.....	102
11.5.3.- TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LAS EVALUACIONES.....	106
12.- UN CASO DE ESTUDIO; LAS ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS.....	110
12.1.- DESARROLLO y EMPRESA.....	110
12.2.- ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO.....	113
12.2.1- PARTICIPANTES EN UNA APPD.....	114
12.2.2- ANÁLISIS RIESGO/BENEFICIO.....	115
12.2.3- GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE UNA APPD.....	118
12.2.4- EVALUACIÓN DE LA APPD.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	123

RESUMEN EJECUTIVO

En el actual V Plan Director (PD) de la Cooperación Española 2018-2021, la República de Cabo Verde es catalogada como un “país de cooperación avanzada”, lo que implica un tratamiento diferenciado. Las relaciones de cooperación con un país catalogado de cooperación avanzada por España se instrumentalizan a través de un memorándum de entendimiento que se ha denominado “Acuerdo de Nueva Generación” (ANG). El objeto de este Trabajo Fin de Master es analizar la información que permite ordenar un razonamiento lógico para plantear una propuesta de sistema de seguimiento y evaluación del “Acuerdo de Nueva Generación” (ANG) para el periodo 2019 – 2023, así como de las intervenciones de desarrollo que pudieran ejecutarse bajo su cobertura con la República de Cabo Verde.

Para desarrollar el citado razonamiento lógico, es necesario contextualizar los elementos principales que serían de aplicación en un sistema de seguimiento y evaluación como el contenido de la Agenda 2030 de desarrollo o las políticas de la Unión Europea y España para África y en particular para Cabo Verde.

Se comienza por resaltar en el trabajo que la Agenda 2030, es un documento en el que se fusionan las tres agendas internacionales de desarrollo, financiera y medioambiental que fueron avanzando autónomamente los últimos años para finalmente consensuar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dentro de ellos, 169 metas sectoriales que cuentan con 232 indicadores, en un esfuerzo que fue coordinado por la Asamblea de las Naciones Unidas.

Del nivel de Naciones Unidas se desciende a continuación a desglosar los elementos fundamentales de las relaciones de la Unión Europea con África y de España con África y Cabo Verde.

La Alianza Estratégica entre África y la Unión Europea, establecida a través de un sistema de cumbres de alto nivel cada tres años es una guía que debe ser considerada en las relaciones de cooperación entre los Estados Miembros de la Unión Europea y África.

En el siguiente epígrafe se analiza la problemática específica de los países de renta media dado que Cabo Verde, es calificado como un país de renta media. Se resalta que Cabo Verde arrastra durante su proceso de desarrollo importantes déficits estructurales y severas vulnerabilidades que han sido una fuente de retroceso para su desarrollo, por ejemplo, estar distanciado de los centros de actividad económica, tener el país una dimensión excesivamente reducida y disgregada en diez islas, carecer de una adecuada infraestructura sanitaria, carecer de diversificación productiva y estar expuesto con recurrencia a sequías.

El trabajo analiza cual ha sido la respuesta de España en sus relaciones de cooperación al desarrollo con Cabo Verde describiendo el marco legislativo y de planificación de la denominada "Acción Exterior del Estado" que tiene como marco los instrumentos de planificación regulados en la Ley de Acción Exterior, el Plan Director de la Cooperación Española y los demás instrumentos de planificación como el III Plan África del MAEC "España y África; desafío y oportunidad" de marzo del 2019 que plasma la nueva visión estratégica de África para España, los objetivos estratégicos, principios y países prioritarios y el mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan.

Se describe en el documento la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a Cabo Verde que refleja la alta importancia concedida al país por nuestra cooperación desde el año 2005, acumulando un total de 88,1 millones de euros en ayuda para el período 2007-2015.

Siguiendo el razonamiento, este trabajo sugiere que España realice intervenciones de desarrollo altamente selectivas y estratégicas que conlleven el apalancamiento de recursos y su movilización interna y externa como criterio a adoptar por todos los actores de la Cooperación Española en Cabo Verde. En cuanto a las líneas de cooperación que pudieran definirse en el Acuerdo se sugiere partir de un análisis de la demanda ya explicitada en el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Cabo Verde para el periodo 2017-2020, circunscribiéndolas en su correspondiente ODS, y teniendo en cuenta aspectos claves como garantizar la Coherencia de Políticas en los términos incluidos en el Acuerdo y analizando las sinergias que se puedan crear con otros programas y actores involucrados.

Una vez contextualizado este trabajo fin de master, se pasa a proponer un sistema de seguimiento y evaluación entendido como parte del ciclo de gestión en la metodología del marco lógico o de gestión para resultados de desarrollo. Dependiendo de las circunstancias particulares del objeto sobre el que se realiza seguimiento y evaluación, se pueden adoptar diversos enfoques, todos ellos cargados de elementos favorables y carencias, pero se incide en la idea de que las buenas prácticas de seguimiento y evaluación se ven reforzadas continuamente, efectuando una contribución positiva a la eficacia general de la cooperación para el desarrollo.

Para ello, la propuesta de este documento va orientada a reflexionar sobre las características básicas que podría tener el sistema de seguimiento y evaluación que además debería ser negociado entre las autoridades de Cabo Verde y España a través de la creación de un Comité Bilateral encargado de tomar por consenso las decisiones oportunas. El Sistema tendría que ofrecer información clave sobre el sector público y el desempeño de las organizaciones socias que ayude a las autoridades y otros actores de cooperación a responder con claridad cualquier solicitud de información relacionada con el cumplimiento de los objetivos previstos en cada acción de cooperación.

El sistema de seguimiento propuesto para el ANG se define como la "recopilación sistemática de información sobre el desarrollo y aplicación de una intervención". Para realizar la propuesta de este trabajo, se analizan previamente los conceptos de eficacia de la AOD y se propone la Gestión Orientada a Resultados de Desarrollo como base del sistema de seguimiento que debería alinearse con los sistemas de información existentes en Cabo Verde. Dicho sistema debería tener la capacidad de ofrecer apoyo a las instituciones de estadística del sistema nacional en Cabo Verde.

Para el desarrollo del sistema de seguimiento se acude a las fases enumeradas por Kusek y Rist (2004) que facilitan asumir la correspondiente cadena de resultados en la formulación y el seguimiento, a la que se añade el análisis de la estructura creada alrededor del ANG ya sea el propio Comité Bilateral o las unidades técnicas de gestión que se encarguen de gestionar cada acción de cooperación y el análisis de los procesos de las acciones de cooperación desarrolladas. Así, podrá ser establecido un sistema de seguimiento con indicadores de resultados acordados con las autoridades de Cabo Verde básico para poder realizar evaluaciones de acciones de cooperación y del ANG.

Algunos de los puntos que definen el sistema de seguimiento propuesto son definir conjuntamente indicadores y fuentes de verificación que faciliten el posterior trabajo de evaluación en sus aspectos de resultados, estructura y procesos; realizar listas de chequeo de los indicadores; determinar las responsabilidades de las partes con carácter previo a las intervenciones; definir las fuentes de información; negociar los procesos de toma de decisiones; negociar los modelos y periodicidad de los informes de seguimiento y negociar la utilización del sistema Cabo Verdiano de contabilidad nacional y de gestión.

El objetivo último será que, la justificación de las acciones de cooperación se realicen dentro del plazo límite establecido en las resoluciones de subvención de la Cooperación Española de acuerdo al marco de resultados previsto, dado que este trabajo defiende la ejecución directa de las acciones de cooperación por parte de las instituciones de Cabo Verde, incidiendo en la idea de que la ejecución directa, si los mecanismos de seguimiento son razonables y han sido acordados entre las partes, debe favorecer la necesaria transparencia del gasto público y del resultado de las acciones de cooperación.

En cuanto al sistema de evaluación, el presente trabajo estará guiado por el esquema propuesto por la profesora María Bustelo y el profesor Juan Andrés Ligerero del Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, que consta de los siguientes pasos consecutivos en su fase de diseño:

- 1.- Propósitos y motivación para evaluar.
- 2.- Acotación y definición del objeto que va a ser evaluado.
- 3.- Elección de la aproximación evaluativa.
- 4.- Operacionalización; preguntas, diseño de indicadores y sistemas de medida.
- 5.- Elección de Técnicas de recogida de información.
- 6.- Diseños metodológicos.

“Valorar” se constituye en el elemento diferenciador respecto a la función de seguimiento. La definición utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) hace referencia a establecer el valor o el significado de una actividad, política o programa de manera tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención planeada, en curso o completa.

De acuerdo al esquema señalado el trabajo revisa en primer lugar el propósito y motivación para evaluar un ANG. Se acude para ello a la definición ofrecida por Juan Antonio Garde, de analizar información de manera sistemática respecto a la coherencia de la intervención, su eficacia, su eficiencia y sus efectos.

En particular, la Cooperación Española concibe la evaluación como un componente del ciclo integrado de la política de cooperación; la información recogida durante el seguimiento de las intervenciones es la base para realizar una evaluación. Los resultados de la evaluación a su vez deberían orientar la planificación de nuevas intervenciones.

Fijada la motivación para evaluar, se define el Acuerdo de Nueva Generación con Cabo Verde como el objeto que se propone evaluar. Para ello, es necesario considerar el ANG desde una doble perspectiva. Una primera aproximación al Acuerdo de Nueva Generación en sí y una segunda considerando como evaluanda a los diversos programas, proyectos, convenios y otras intervenciones que serán incluidos en el ANG.

Se propone en este epígrafe la creación de un Comité Bilateral Hispano - Caboverdiano que debe establecer periódicamente un Plan de Evaluaciones que defina los criterios y procedimientos para seleccionar una intervención a evaluar o su periodicidad entre otros importantes elementos como la asignación de responsabilidades en el proceso de evaluación y control de calidad de las realizadas.

Respecto de la aproximación evaluativa, frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación centrada principalmente en la valoración de resultados, se propone en el trabajo un enfoque integral de la evaluación que no se limita a valorar los efectos de las intervenciones de cooperación una vez finalizadas. Así entendida la evaluación, el diseño, el proceso y los resultados e impactos son contenidos que pueden evaluarse en cualquier momento; antes de la puesta en marcha de la intervención, durante la ejecución o una vez finalizadas las actuaciones. Para ello, se considerará un enfoque pluralista y participativo. Se entiende la evaluación orientada al desarrollo como un proceso de diálogo que promueve la participación activa de los agentes implicados, públicos y del tercer sector que determinan que información necesitan y los fines de la misma.

Respecto de los criterios, éstos deben de adaptarse a las preguntas que se quiere responder. El “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (2007) recomiendan la aplicación de criterios de evaluación armonizados e internacionalmente compartidos en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad.

Se explica en el documento que con la entrada en vigor de la Agenda 2030, la Red de Evaluación del CAD ha intentado adaptar los criterios de evaluación a los nuevos tiempos. Así a lo largo de todo el año 2018, se ha realizado una encuesta global entre los socios y actores relevantes de la cooperación internacional para el desarrollo (“Stakeholder Consultation”) que ha ayudado a definir las fortalezas y debilidades de los criterios y cómo se podrían adaptar al contexto actual.

Además de los cinco criterios de evaluación propuestos por el CAD, la Cooperación Española define otros seis criterios que pueden ser también acordados entre los actores dependiendo del contexto particular de cada evaluación; coherencia, apropiación, alineamiento, armonización, participación y la cobertura. A los once criterios propuestos, se añaden los relacionados con la igualdad de género y con el enfoque Basado en Derechos Humanos para el Desarrollo definidos desde el año 2006 por Naciones Unidas. Para introducir dichas sensibilidades en la evaluación se deberá contar con indicadores sensibles para los criterios.

Más allá de las discusiones teóricas sobre lo apropiado del enfoque de criterios, el trabajo defiende que lo más importante para fijar los criterios aplicados en una evaluación es definirlos con claridad y sin ambigüedades explicando las razones que llevan a su inclusión en la evaluación.

La operacionalización del sistema de evaluación a concertar con las autoridades de Cabo Verde se define como el proceso que contesta a las preguntas de evaluación. Para contestar a cada pregunta de evaluación, se podrá utilizar una lógica inductiva o deductiva, pero se debe dejar constancia de la cadena lógica que lleva a encontrar las fuentes de las que se extraerá la información que nutre los indicadores con los que se contesta la pregunta.

En el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas se define este proceso como trabajo horizontal que se inicia tras finalizar el trabajo vertical, es decir la definición de las preguntas de evaluación. Para seleccionar las preguntas de evaluación será necesaria una reflexión conjunta con las autoridades competentes de Cabo Verde y la investigación con los actores de la cooperación involucrados en una intervención. Sus opiniones son imprescindibles para identificar y definir las preguntas de evaluación. Las preguntas que se planten podrán ser descriptivas, normativas y de causa-efecto. El trabajo propone retomar los criterios del Banco Mundial (2012) para redactar buenas preguntas de evaluación.

Se propone que las preguntas de evaluación puedan desdoblarse a su vez en las que darían respuesta al marco de resultados de las acciones de cooperación incluidas en el ANG y en las que darían respuesta a si es apropiado el marco institucional del Comité Bilateral que gestionaría la cooperación ente España y Cabo Verde, en el afán de llegar a un punto de transparencia absoluta en el uso de los recursos públicos. Aunque se utilice un enfoque de criterios, no se dejará de prestar atención a los aspectos relacionados con la estructura y procesos, tanto del ANG como de sus intervenciones de cooperación.

Para definir los indicadores que den respuesta a las preguntas de evaluación, se utiliza el sistema generalmente aceptado "SMART"; deben ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalmente determinados, presentando datos desglosados para clarificar cualesquiera diferencias entre sexos y distintos grupos de beneficiarios. Los indicadores propuestos tienen que responder a una lista de comprobación como la propuesta por la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación que se cita en este trabajo.

Para las fuentes de recogida de información, el trabajo resalta que para dar respuesta a las preguntas de evaluación priorizadas se recogerá la necesaria información a través de las fuentes y técnicas de investigación adecuadas a cada intervención. La elección de la técnica dependerá por tanto de la pregunta de evaluación que se pretende responder, del tiempo disponible y de los recursos disponibles para su financiación. Sea cual sea el tipo de datos que se esté recogiendo se procurará aplicar un Enfoque Estructurado, es decir, todos los datos que se van a recopilar deben de tener la misma forma.

Es vital que los datos permitan comparar hallazgos en diferentes intervenciones y sitios para poder extraer las buenas prácticas y los fallos e incluso buscar la costo - eficiencia de diversas intervenciones.

El trabajo introduce también una importante parte práctica definiendo los términos de referencia de las evaluaciones propuestos para ser negociados en el seno del Comité Bilateral, como medio de asegurar una calidad aceptable en este tipo de trabajos en Cabo Verde. El modelo de términos de referencia incluso puede servir de guía para la realización de evaluaciones internas, aunque en el espíritu del modelo planteado en España, está acudir a la contratación de un equipo de evaluadores externos. El Comité Bilateral se ocuparía de revisar que los términos de referencia de cada evaluación sistematicen la información que ha llevado a realizar un determinado diseño de evaluación, es decir, replicando el esquema propuesto en el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid que es perfectamente compatible con las buenas prácticas implantadas por el MAEC.

El Trabajo finaliza con un epígrafe dedicado a reflexionar sobre la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación para las intervenciones de desarrollo que se realicen a través de la conformación de alianzas público- privadas de desarrollo. La razón de establecer esta reflexión obedece a que los Acuerdos de Nueva Generación según el V Plan Director abogan por la utilización de instrumentos de cooperación novedosos. La razón última de abogar por este tipo de instrumento de cooperación la podemos encontrar en las palabras del ministro Borrell en la presentación del III Plan África; “el Gobierno carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de África, pero esto no debe detenernos; la sociedad civil y el sector privado españoles tienen el potencial de convertirse en actores decisivos en el continente africano”.

Es así como nuevos instrumentos de cooperación como las alianzas público - privadas o la cooperación delegada se presuponen como elementos claves para dirigir nuevos flujos de cooperación a Cabo Verde que complementen la dedicación tradicional de nuestra sociedad civil y de las administraciones públicas en el continente africano.

1.- INTRODUCCIÓN

Entre las prioridades de la política exterior de España se considera primordial el apoyo a los países socios y la promoción de alianzas con éstos. Este enfoque está en línea con la Agenda para la Acción de Addis Ababa, en la que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) aparece como un instrumento más junto a la fiscalidad, el apoyo al sector privado, el comercio internacional, la deuda, la gobernanza de los sistemas democráticos y la tecnología e innovación.

En el actual V Plan Director (PD) de la Cooperación Española 2018-2021, la República de Cabo Verde es catalogado como un “país de cooperación avanzada”, lo que implica un tratamiento diferenciado. En el IV PD (2013-2016) aparecía como “país de salida” y en el III PD (2009–2012) como “de asociación amplia”. Tres clasificaciones con muy diversas implicaciones al haber pasado de contar con la máxima atención por parte de la Cooperación Española a la de “cierre” y hasta la actual de Cooperación avanzada, equiparable a otros países americanos con rentas medias, pero no bajas como es el caso particular de Cabo Verde.

Las relaciones de cooperación con un país catalogado de cooperación avanzada se instrumentalizan a través de un memorándum de entendimiento que se ha denominado “Acuerdo de Nueva Generación” (ANG). El objeto de este Trabajo Fin de Master es realizar un razonamiento lógico que permita plantear una propuesta de sistema de seguimiento y evaluación del “Acuerdo de Nueva Generación” (ANG) para el periodo 2019 – 2023, así como de las intervenciones de desarrollo que pudieran ejecutarse con su cobertura en la República de Cabo Verde.

Para desarrollar el citado razonamiento lógico, es necesario resaltar los elementos principales que serían de aplicación en un sistema de seguimiento y evaluación como el contenido de la Agenda 2030 de desarrollo o las políticas de la Unión Europea y España para África y en particular para Cabo Verde. Una vez realizado el trabajo y la propuesta de líneas de acción para el seguimiento y evaluación, se propone como caso de estudio la conformación de alianzas público privadas para el desarrollo por ser un instrumento novedoso en Cabo Verde y estar dentro de los nuevos instrumentos de cooperación que alientan los acuerdos de nueva generación de la Cooperación Española.

2.- LA AGENDA 2030

En septiembre del 2015 fue aprobada la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es una nueva agenda internacional, heredera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que desgrana los objetivos de desarrollo consensuados por la comunidad internacional para erradicar la pobreza y favorecer un desarrollo sostenible e igualitario hasta el año 2030.

La Agenda 2030 es un documento en el que se fusionan las tres agendas internacionales de desarrollo que fueron avanzando autónomamente los últimos años, a saber:

- La agenda social planteada en la Declaración del Milenio y sus Objetivos de Desarrollo para potenciar el desarrollo humano reduciendo la pobreza.
- La agenda medioambiental que nace con la Agenda 21 acordada en la Cumbre de Río de 1992 y actualizada en 2012.
- La agenda financiera definida en las Cumbres de Financiación del Desarrollo.

La Agenda 2030 fija 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dentro de ellos, 169 metas sectoriales (que cuentan con 232 indicadores) en un esfuerzo que ha sido coordinado por la Asamblea de las Naciones Unidas.

Según las Naciones Unidas, "aproximadamente 1 de cada 1.000 personas del planeta ha expresado su opinión sobre lo que más le importa" a través de una encuesta global que sirvió para definir los ODS.

La agenda 2030 gira entorno a cinco ejes centrales (las 5 Ps):

1. El Planeta (Planet).
2. Las Personas (People).
3. La Prosperidad (Prosperity).
4. La Paz (Peace).
5. Las Alianzas (Partnership).

Por primera vez una agenda global plantea el cuidado del planeta como límite para el desarrollo y la prosperidad económica y compromete en la consecución de los objetivos, a todos los países que han firmado estos compromisos como España. Hay que recordar que los ODS fueron firmados por 193 países.

Los objetivos son los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; actualmente, 836 millones de personas aún viven en la pobreza extrema y se pretende reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; la nutrición deficiente provoca el 45% de las muertes de menores de 5 años. Se trabajará para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Más de 6 millones de niños siguen muriendo antes de cumplir los 5 años cada año; entre otras, se pretende reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 58 millones de niños en el mundo siguen sin escolarizar; se velará porque todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita y equitativa.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; eliminando todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas, en especial la trata y la explotación sexual.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; 884 millones de personas en todo el mundo todavía no tienen acceso a agua potable.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; una de cada cinco personas todavía no tiene acceso a la electricidad moderna y para 2030, se espera garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; el fin es un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países; logrando progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles para reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita en el año 2030.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes contra el cambio climático mediante la educación y sensibilización de las personas y la negociación de acuerdos y medidas nacionales e internacionales.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos y mares; desde hace 150 años, la acidificación de los océanos ha aumentado un 30%, afectando a la vida marina. Por este motivo, para 2020 se espera al menos conservar por lo menos el 10% de las zonas costeras y marinas.

Objetivo 15. Proteger los bosques y luchar contra la desertificación, creando leyes para preservar los ecosistemas a nivel mundial.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas y mejor acceso a la justicia.

Objetivo 17. Fortalecer y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible; destinar un 0,7% de su ingreso nacional bruto a la ayuda oficial al desarrollo.

El esfuerzo requerido en todo el mundo para alcanzar los objetivos será enorme y especialmente para las administraciones públicas; todas las administraciones deberán orientar sus indicadores de gestión a alcanzar los ODS.

En el caso de España, la coordinación de las Administraciones Públicas es ejercida a través del Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 creado en el año 2018, dependiente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La Comisión Coordina la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. También prepara las evaluaciones de España ante el Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, cuya función es promocionar la cooperación y desarrollo económico y social internacional.

Hay que tener en cuenta que la Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) ejercerá la Secretaría del Grupo.

De manera sintética se puede afirmar que, respecto de los ODM, los ODS establecen su agenda para todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo. Esto supondrá un doble reto; ver cómo evolucionan los indicadores señalados en España y qué esfuerzos realizan sus tres niveles de administración para alcanzar los ODS, participando activamente en el debate internacional y la toma de decisiones sobre los ODS.

3.- LA UNIÓN EUROPEA y ÁFRICA

Los principios de la acción exterior de la Unión son establecidos en el Artículo 21 del Tratado de la Unión; la democracia, el buen gobierno, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, el respeto por la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, así como el respeto por los principios establecidos en la carta de Naciones Unidas.

Hay que tener en cuenta que la Unión Europea y sus estados Miembros son, en conjunto, el primer donante internacional de recursos para el desarrollo, llegando a proporcionar en el año 2018 más de 75.000.- millones de euros en AOD.

La cooperación al desarrollo es una competencia compartida de la Unión Europea que se planifica y ejecuta siempre que no impida a los Estados Miembros de la Unión ejercer sus propias competencias en la materia.

Para España y su acción exterior cobra especial relevancia el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 7 de junio del 2017 adaptado a los nuevos ODS ya que el anterior Consenso de 2005 hacía referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El nuevo consenso establece los principios fundamentales de los ODS y la estrategia para alcanzarlos, que son la guía de la política de desarrollo de la Unión Europea y sus Estados miembros para los próximos trece años.

Al igual que en el consenso del 2005, la erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo primordial de la política europea de desarrollo integrando tres dimensiones de acción; económica, social y medio ambiental. Los compromisos adoptados por los países europeos se centran en tres áreas; interrelaciones sectoriales, combinación de recursos tradicionales con nuevos flujos financieros y relaciones entre socios de desarrollo más inclusivas.

De esta forma, las acciones de cooperación realizadas por la Unión Europea y sus Estados Miembros deben reflejar las prioridades de la agenda 2030. Para ello, la Unión Europea realiza la siguiente concentración sectorial respecto a los cinco ejes marcados por Naciones Unidas:

1. Las Personas; desarrollo humano y dignidad.
2. El Planeta; proteger el medio ambiente, gestionar los recursos naturales y el cambio climático
3. La Prosperidad; trabajo y empleos inclusivos y sostenibles.
4. La Paz; sociedades inclusivas y pacíficas, democracia, instituciones eficaces y responsables, buen gobierno y derechos humanos para todos.
5. Las Asociaciones/alianzas.

Igualmente, la "Alianza Estratégica entre África y la Unión Europea", establecida a través de un sistema de cumbres de alto nivel es una guía que debe ser considerada en las relaciones de cooperación entre los Estados Miembros de la Unión Europea y África. Las cumbres se celebran cada tres años.

El Acuerdo nacido en su primera reunión del Cairo en el año 2000 ha evolucionado hasta su quinta sesión plenaria realizada en Abidjan en el 2017 para enfocarse en los retos internacionales comunes a las partes, en particular, la paz y seguridad, la migración, el medio ambiente y el desarrollo. En el 2017 fueron priorizados los siguientes ejes de trabajo conjunto:

- 1.- Paz y seguridad; promover un mundo más seguro.
- 2.- Gobernabilidad y Derechos Humanos.
- 3.- Comercio internacional e integración regional.
- 4.- Varios temas clave mencionados expresamente:
 - Cooperación al desarrollo
 - Desarrollo humano y social
 - Igualdad de género
 - Sostenibilidad medioambiental y lucha contra el cambio climático
 - Migración y desarrollo
 - Agricultura y seguridad alimentaria
 - Infraestructura
 - Agua y saneamiento
 - Energía
 - Desarrollo del Conocimiento

- Cooperación cultural
- Comunicación

La exhaustividad del acuerdo en el diagnóstico y descripción de los cuellos de botella que afectan a África contrasta con la discreción con la que se aborda el capítulo de "seguimiento, evaluación y revisión del Acuerdo" y sus mecanismos para el que se cita expresamente que:

*"Anualmente se preparará un informe conjunto del progreso alcanzado en la Estrategia Conjunta entre África y la Unión Europea, centrándose en las políticas y actividades resaltadas en los planes de acción, **usando indicadores claros y estándares concretos** y calendarios para asegurar su ejecución. El informe será presentado en la reunión de la Troika Ministerial anual que realizará el seguimiento del progreso; cada tres años, los informes serán presentados a los Jefes de Estado y Gobierno".*

Además de cómo plantea la Unión Europea sus relaciones con África, en el siguiente capítulo analizamos la problemática específica de los países de renta media dado que Cabo Verde, es calificado como un país de renta media.

4.- LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

Los países de renta media son aquellos que son catalogados por el Banco Mundial entre los 995 USD de Ingreso Nacional Bruto per cápita y los 3.895.- USD.

Dada la amplia horquilla que cataloga realidades sociales bien distintas entre países, no es de extrañar que algunos países de renta media arrastren durante su proceso de desarrollo importantes déficits estructurales y severas vulnerabilidades que suelen ser fuente de retrocesos en sus procesos de desarrollo, por ejemplo, la denominada trampa de renta media¹ o la calidad de las instituciones.

¹ A medida que los países en desarrollo crecen y mejoran las condiciones de los trabajadores, aumentan los costes salariales, dejando de ser competitivos los sectores intensivos en mano de obra si no hay cambios tecnológicos que acompañen.

Pese a ello, los países de renta media están llamados a tener cada vez más responsabilidad en la resolución de problemas colectivos e implicación en la acción cooperativa a escala internacional.

En el año 2019, 34 países conforman el colectivo perteneciente al estrato de bajos ingresos, hasta 995.- USD de ING per cápita, mientras que los de renta media son 103 y no han variado mucho en número desde 1960, año en que eran 101 países.

Tras estas cifras, se esconde una enorme heterogeneidad de condiciones para los países de renta media baja. Así, por ejemplo, Mauritania tiene 1.100.-USD de ING, Nicaragua, 2.130.-USD, Honduras 2.250.- USD, Marruecos 2.860.- Cabo Verde 3.030.-USD, Bolivia 3.130.-USD o El Salvador 3.560.-USD.

Los países de renta media pueden contar con vulnerabilidades estructurales que condicionan el desarrollo del país y que están parcialmente fuera del control de los gobiernos; por ejemplo, estar distanciado de los centros de actividad económica, tener el país una dimensión excesivamente reducida, carecer de diversificación productiva, y estar expuesto con recurrencia a catástrofes naturales penaliza el desarrollo del país.

Tampoco se puede pasar por alto que los países de renta media siguen concentrando en la actualidad más del 60% de la población mundial y también más del 60% del total global de pobres. Tras la crisis financiera mundial del año 2008, muchos donantes internacionales, entre ellos España, redujeron drásticamente los volúmenes de cooperación con los países de renta media, lo que se vio en estos países como una suerte de penalización de los casos de éxito en el desarrollo (y un premio para los fracasos) al retirar el apoyo financiero internacional a esta categoría de países.

En los últimos años, algunos donantes han seleccionado a determinados países como parte de sus socios prioritarios utilizando el concepto de país "ancla" para definir la función que cumplen a nivel regional. En el fondo, los desafíos del mundo multipolar requieren de respuestas más cooperativas entre países avanzados y en desarrollo, pero de acuerdo al concepto o principio de "responsabilidades compartidas pero diferenciadas", por las que las necesidades de los países en vías de desarrollo y sus capacidades de aporte a un mundo globalizado deben ser analizadas caso por caso.

Ante esta realidad, la cooperación al desarrollo pretende ejercer un efecto catalítico de promoción del cambio a través de la movilización interna y externa de recursos a la vez que apalancando recursos.

La financiación oficial en estos casos podría considerarse un recurso secundario orientado a completar y estimular las capacidades nacionales y movilizar recursos internos, no como un factor que las sustituya. Para algunos países de renta media, acciones altamente selectivas y estratégicas dirigidas a aliviar los problemas identificados como centrales, podrían hacer de la cooperación un recurso más eficaz en el desarrollo de estos países. Trabajar para fortalecer el marco institucional y mejorar la cohesión social debiera ser una de las áreas estratégicas de trabajo de la Cooperación internacional.

Siguiendo este razonamiento la realización de intervenciones de desarrollo altamente selectivas y estratégicas que conlleven el apalancamiento de recursos y su movilización interna y externa podría ser un criterio a adoptar por la Cooperación Española en Cabo Verde, máxime teniendo en cuenta las importantísimas reducciones de presupuesto a las que ha sido sometido el sistema español de cooperación tras la crisis financiera del 2008 y la realidad que hay que enfrentar; se tardarán muchos años en recuperar los niveles previos a la crisis, lo que dejará la Cooperación Española, también en Cabo Verde ,en importes muy limitados.

5.- MARCO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA AECID

Si bien la Cooperación Española es mucho más que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), enfoco el capítulo actual en el análisis de la AECID por su rol central como suministrador de recursos en Cabo Verde y entidad gubernamental encargada de la negociación y firma de los acuerdos de nueva generación. Primero describiendo su estructura y funciones:

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) fue creada en 1989, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, integrando en su estructura a los entonces existentes Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, ya dedicados a la Cooperación Internacional.

Su actual estructura está recogida en su Estatuto; constituida por un Presidente (el titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe-SECIPIIC); un Consejo Rector a modo de órgano de gobierno colegiado, una Comisión de Control, un Consejo Asesor (con 12 expertos externos), una Dirección de la Agencia, cuatro Direcciones Generales (América Latina y Caribe, África y Asia, Multilateral, Horizontal y Financiera y Relaciones Culturales y Científicas), una Secretaría General y una Oficina de Acción Humanitaria.

En el exterior, está integrada por 31 Oficinas Técnicas de Cooperación, 4 Centros de Formación de la Cooperación Española y 13 Centros Culturales, conocidas todas ellas como Unidades de Cooperación en el Exterior (UCEs), de las que 31 están en América Latina. El despliegue exterior, de la AECID es la manifestación de su vocación Iberoamericana.

Las unidades de cooperación en el exterior de la AECID están adscritas orgánicamente a las Embajadas y funcionalmente dependen de la AECID, a la que corresponde su dotación presupuestaria. Estas UCEs colaboran con las acciones de cooperación al desarrollo impulsadas por las demás Administraciones Públicas, en la medida en que se les demanda.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su Artículo 1 manifiesta su objeto de regular el régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, es decir, del conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones.

Para ello, la "cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional"

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, transformó la estructura de la Agencia, autorizando la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

A partir de dicha fecha, la Agencia ejerció las funciones descritas en su Estatuto quedando subrogada en la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones constituidos en la anterior AECI.

La Ley 28/2006, en su exposición de motivos, justifica su creación por *“... hacerse necesario incorporar a la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados. Dicha fórmula, la constituyen las Agencias Estatales y su regulación, objeto de esta Ley, permitirá implantar un modelo de gestión que equilibre adecuadamente los principios de autonomía, control y responsabilización por resultados, así como establecer un régimen general lo suficientemente operativo para dar cabida a aquellos Organismos para los que la categoría de Organismo Autónomo es insuficiente, sin tener que acudir, como sucede en la actualidad, a soluciones particulares para cada caso”*.

Sin embargo, diez años después de iniciarse las modificaciones correspondientes en la estructura y funciones de la AECID, de acuerdo a lo señalado en la Ley 28/2006, el proceso queda interrumpido por la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ante la *“necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático y coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la Comisión para la Reforma de las administraciones Públicas(CORA)”*.

La Ley 40/2015, en el título IV de su preámbulo especifica que *“Por lo que se refiere a la Administración General del Estado en el Exterior, se efectúa una remisión a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y a su normativa de desarrollo, declarándose la aplicación supletoria de la presente Ley”*.

De esta forma, por encima de lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, prevalece para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en sus Reglamentos de desarrollo.

Así, se fijan en el Artículo 2 los Principios y objetivos de la Política Exterior de España que tendrá como *"...principios inspiradores el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La Política Exterior de España defenderá y promoverá el respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Promoverá los proyectos de construcción europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como el multilateralismo en el seno de la comunidad internacional"*.

También cita que serán los objetivos de la Política Exterior de España:

- a) El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales;
- b) El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas;
- c) La promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas;
- d) La lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados;
- e) La defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria;
- f) La eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas y la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial;
- g) La construcción de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia;
- h) El fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones;
- i) La seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos;
- j) La asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la protección de los intereses económicos de España en el exterior;
- k) La promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

El Artículo 3 de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado enumera también los Principios rectores de la Acción Exterior del Estado que son los siguientes:

1. La Acción Exterior del Estado tiene como marco los instrumentos de planificación regulados en la ley; la Ley especifica que el Gobierno aprobará la Estrategia de Acción Exterior, los Informes Anuales de Acción Exterior, los planes anuales de acción exterior para la promoción de la Marca España², el Plan Director de la Cooperación Española y los demás instrumentos de planificación que se consideren necesarios para definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior.

2. La Acción Exterior de los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes se regirá por los siguientes principios:

- Unidad de acción en el exterior; se entiende por unidad de acción en el exterior la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la defensa de los intereses de España.

- Lealtad institucional, la coordinación y cooperación de los sujetos de la Acción Exterior del Estado se desenvolverá con respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a las directrices, fines y objetivos de la Política.

- En la ejecución de la Acción Exterior del Estado se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la eficiencia, eficacia y especialización, es decir, se debe garantizar la racionalización y la austeridad en el empleo de los recursos públicos, así como incorporar conocimiento técnico especializado en su planificación, gestión y ejecución.

- El acceso a la información relativa a la Acción Exterior del Estado se realizará con transparencia.

² El Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España recibió grandes críticas debido a su falta de regulación, control y presupuesto. El nuevo Gobierno Socialista decidió modificar este organismo y convertirlo en "España Global" a finales del 2018.

3.- La Acción y el Servicio Exterior del Estado prestarán un servicio público de calidad, promoverá la imagen de España, prestará asistencia a la ciudadanía española y a sus empresas, en lo que se configura como un servicio al Interés General.

Retomando la Cooperación Internacional al Desarrollo de España, en el Artículo 24 dedicado a la Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo, especifica que *“se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias”*.

Dos documentos más resultan muy relevantes para nuestras relaciones con Cabo Verde que repasamos muy resumidamente. Primero el III Plan África del MAEC y el citado V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021).

El III Plan África del MAEC “España y África; desafío y oportunidad” de marzo del 2019 plasma la nueva visión estratégica de África para España, los objetivos estratégicos, principios y países prioritarios y el mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan.

En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Josep Borrell, *“España debe liderar un nuevo acercamiento de la Unión Europea a África. Somos el país indicado para hacerlo. Podemos considerarnos un país bicontinental, ya que una parte importante de nuestra población y territorio están geográficamente situados en el continente africano y en sus costas. No obstante, nuestra proximidad no es sólo geográfica, ni histórica, ni cultural. Estos factores son importantes, pero no son decisivos. Lo esencial, lo que nos debe convertir en uno de los principales protagonistas del acercamiento euro - africano, es que somos el país que más se juega en África. A nadie fuera del continente africano le interesa más el éxito de África que a España. Nuestro interés nacional inmediato está en África, casi tanto como está en Europa y además está alineado con el interés general de África”*.³

³ En el prólogo del III Plan África Josep Borrell afirma que el Gobierno carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de África, pero esto no debe detenernos; la sociedad civil y el sector privado españoles tienen el potencial de convertirse en actores decisivos en el continente africano. Esta es nuestra fortaleza. Debemos aspirar a que España desempeñe un papel en África equiparable al que tuvimos en Iberoamérica en los años 80’ y 90’ del siglo pasado.

Con el III Plan África se pretende responder de forma más eficaz y coordinada a desafíos transnacionales, en cuya gestión África está llamada a jugar un papel esencial; el cambio climático, la contención de pandemias, la lucha contra el tráfico internacional de drogas, la criminalidad, la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes o la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo por mencionar algunos. Los cuatro objetivos estratégicos que marca el Plan son:

1. La paz y la seguridad; esfuerzos enfocados a garantizar la estabilidad en las zonas en conflicto e impedir que los focos de inestabilidad irradien al resto del continente.
2. Una movilidad humana ordenada, regular y segura; hay que abordar las causas profundas del fenómeno migratorio a la vez que se articulan vías para optimizar las remesas y favorecer la reintegración del migrante en su comunidad de origen.
3. Promover el fortalecimiento institucional que apoye la demanda democratizadora y una mejor gobernanza política y económica.
4. Promover el desarrollo sostenible, enraizado en un crecimiento económico robusto, inclusivo y resiliente; el continente crece, pero no tan inclusivamente como sería deseable. El crecimiento debe estar orientado a la creación de empleo, a la lucha contra la pobreza e integrando los retos de la gestión sostenible de los recursos naturales, la lucha contra el cambio climático, el acceso a la energía y el empoderamiento de la mujer.

El III Plan introduce en su anexo una serie de indicadores que servirán para medir la evolución de España en los cuatro objetivos estratégicos y establece un informe de seguimiento anual del Plan a la vez que crea la Comisión Interministerial para África (CIMA) coordinada por el MAEC. Por último y de manera muy positiva, establece que la evaluación del acuerdo será realizada cada tres años por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas.

Por último, el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021), responde al mandato fijado por la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Sigue las orientaciones sobre cooperación de nuestra Estrategia de Acción Exterior mencionadas con anterioridad. Señala las líneas directrices para el conjunto de actores del sistema español de cooperación, más allá de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A través de la publicación de las denominadas "Comunicaciones Anuales", concreta y adapta los objetivos que prevé cumplir durante el año correspondiente.

El Plan señala los principios rectores y mandatos para todas las instituciones involucradas en la cooperación para el desarrollo, y se estructura en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es decir, se vinculan plenamente las líneas de acción de nuestra Cooperación a los ODS.

Tras el resumen de las prioridades de España en materia de cooperación pasamos a analizar las circunstancias particulares de Cabo Verde y su política nacional de desarrollo.

6.- DESCRIPCIÓN DE CABO VERDE

La República de Cabo Verde es un archipiélago formado por diez islas y cinco islotes que totalizan 4.033.- kilómetros cuadrados de superficie y 537.661-habitantes. (133 Hb/Km²)⁴. De confesión cristiana tiene como lengua oficial el portugués, pero en las calles mayoritariamente se habla Criollo, lengua materna de todos los caboverdianos. Su capital es Praia en la isla de Santiago que cuenta con 159.047.- habitantes.

La Jefatura del Estado corresponde al presidente de la República, Jorge Carlos Fonseca, elegido por sufragio directo en elecciones presidenciales. Desde 1991 cuenta con un sistema democrático con alternancia de partidos y los derechos humanos en el País son ampliamente respetados.

Constituye una plataforma de estabilidad política y social en la frontera sur de Europa y un ejemplo positivo en la región por su asentado sistema democrático y buen gobierno.

⁴ Situadas en el Océano Atlántico a 1.462.- Km al suroeste de las Islas Canarias y 630 Km de Senegal pertenece junto a las islas Azores, Madeira y Canarias a la Macaronesia, grupo de islas atlánticas de origen volcánico.

Con datos oficiales del año 2017, su tasa de homicidios cada 100.000 habitantes es del 11,49 y la tasa de mortalidad infantil de 21 cada 1000 nacidos.

Su esperanza de vida para mujeres es de 80,2 años y de 72,2 años para varones. El 2,8% de la población es inmigrante. La tasa de crecimiento en el año 2018 se ha situado en el 4,7% y se estima que llegue al 4,8% en el 2019. El PIB-2017 fue de 1.572.- millones de euros y el PIB per cápita de 2.877.-Euros. La inflación en el 2016 fue negativa (-1,4%) y del 1,2% en febrero del 2019. La agricultura supone el 7,4% del PIB, la industria el 16,4% y los servicios el 76.2%. Los gastos en educación suponen el 16,8% del gasto público total, el 9,9 en salud y el 1,66% en defensa. La deuda pública en 2018 supone el 126% del PIB.⁵

La Unión Europea es el principal socio comercial de Cabo Verde. Supone como destino el 96% de las exportaciones del País, de las que el 78,4% van a España, principalmente pescado y sus derivados procesados. Es la primera inversora directa en Cabo Verde con el 70% de los flujos de inversión de los que el 18% corresponden a España y el 17% a Portugal (UNCTAD, 2018) en los sectores de turismo (en 2016 el 25% de los empleados estaban en el sector turístico), pesca y transportes. Se encuentra bajo la cobertura del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus de la UE desde el 2014.

Cabo Verde se encuentra en la posición 124 de 188 países con un Índice de Desarrollo Humano del 0,654 y un coeficiente de Gini del 47,2, pese a su graduación en el 2008 como país de renta media. Por lo tanto, arrastra importantes déficits estructurales y severas vulnerabilidades que son fuente de riesgos que podrían ralentizar su proceso de desarrollo mientras que aspira a tener cada vez más responsabilidad en la resolución de problemas colectivos y en la acción cooperativa a escala internacional.

Estar distanciado de los centros de actividad económica, tener el país una dimensión excesivamente reducida y fragmentada, carecer de diversificación productiva y estar expuesto con recurrencia a sequías y fenómenos naturales extremos, penalizan el desarrollo del país.⁶

⁵ Por el análisis de sostenibilidad de deuda, Cabo Verde actualmente tiene cerrada (mayo 2019) la cobertura pública de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

⁶ Cabo Verde está considerado por Naciones Unidas un Pequeño Estado Insular en Desarrollo (SIDS, en inglés); son países extremadamente vulnerables a los desafíos que van desde la deuda y el desempleo al cambio climático y el aumento del nivel del mar.

El Gobierno de Cabo Verde es consciente de la enorme heterogeneidad de las condiciones que afectan a los países de renta media baja, clasificación que abarca desde los 995 USD de ingreso nacional bruto a los 3.895.- USD.⁷ Así lo manifiestan las cifras; el Ingreso Nacional Bruto per cápita ha caído desde los 3.440.- USD en 2013 a los 3.030.- de 2017.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas de Cabo Verde, 121.346.- ciudadanos, el 23,7% de la población, estaría viviendo con menos de 1,90 USD al día, por debajo de la línea de pobreza. La tasa de desempleo en 2018 fue del 12,2% que, unido al subempleo, se podría situar en el 40%. Esto implica la existencia de la llamada "Diáspora Caboverdiana" que se estima en un millón de personas residentes en el exterior y cuyas remesas ya suponen el 9,6% del PIB en 2017.

Dentro de los factores coyunturales, el Fondo Monetario Internacional (2018) ha identificado el crecimiento de la deuda pública, las ayudas a empresas públicas deficitarias en un entorno de espacio fiscal limitado y el difícil acceso al crédito del sector privado como principales riesgos para el desarrollo de Cabo Verde.

Por su parte, el Banco Mundial (Doing Business Report 2019) identifica como principales problemas de desarrollo el acceso a financiación, la burocracia administrativa (destaca como especialmente problemáticas las aduanas), la presión fiscal y los desproporcionados precios de los servicios básicos como la luz y agua, así como la carencia de un sistema adecuado de transporte marítimo entre las islas. La percepción de corrupción es considerada sólo por el 3,3% de los entrevistados.

El Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Cabo Verde para el periodo 2017-2021 (Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável- PEDS), fue aprobado en el año 2017, un año después de las elecciones generales en el País. El Plan definió la política de crecimiento a medio plazo del Gobierno de Cabo Verde y aspira a integrar adecuadamente al País en la economía abierta y global convirtiéndose en un centro de conectividad y plataforma de servicios internacionales en el Atlántico.

⁷ Ejemplos de clasificación del Banco Mundial en el año 2017 por ING serían; Mauritania; 1.100.-USD, Nicaragua, 2.130.-USD, Honduras 2.250.- USD, Marruecos 2.860.- **Cabo Verde 3.030.-USD**, Bolivia 3.130.-USD o El Salvador 3.560.-USD.

Para ello, pretende fortalecer la sostenibilidad de la economía a través de cuatro elementos clave; el fomento del turismo sostenible, la inversión directa extranjera, la realización de reformas económicas estructurales (consolidación fiscal, reducción de deuda, gestión del gasto e inversiones públicas y mejora del tejido empresarial) así como la reducción de las desigualdades sociales del estado democrático.

Ante estas líneas estratégicas planteadas por el Gobierno de Cabo Verde que podemos asumir como los sectores de concentración para su demanda de apoyo internacional para su desarrollo, paso a continuación a describir la medida en que España puede acompañar sectorialmente a Cabo Verde, repasando lo que ha sido la Cooperación Española en el País.

7.- LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CABO VERDE

En el año 1979, se firmó el primer Convenio Básico de Cooperación entre España y Cabo Verde. En el año 2007 se abrió la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España (OTC) con sede en Praia y se firmó la IV Comisión Mixta 2007 – 2009. Existe una Adenda a la misma de septiembre de 2010 y posteriormente un “Memorándum de entendimiento” que contempló operaciones de apoyo presupuestario.

Esa Adenda ha sido el marco de las actividades que se han venido desarrollando en el país hasta el momento actual en que Cabo Verde pasa a ser definido como un “país de cooperación avanzada” en el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021).

Esto es especialmente relevante dado que en el III Plan Director 2009-2012 se catalogó como un “País Prioritario” para nuestra cooperación y en el IV Plan Director aparecía definido como un “país de salida”, es decir, del que se irían cerrando acciones de cooperación sin destinar más recursos al País hasta terminar con la presencia de la AECID en Cabo Verde.

La evolución de la AOD destinada a Cabo Verde refleja la alta importancia concedida al país por nuestra cooperación desde el año 2005, acumulando un total de 88,1 millones de euros para el período 2007-2015.

La AOD en 2015 fue negativa con -0,47 Millones de Euros. En el año 2018, los sectores de concentración de la AOD española fueron los sectores productivos, (pesca y agricultura), medio ambiente, fortalecimiento institucional y género por un total aproximado de 500.000€.

En el aspecto multilateral, Cabo Verde, es un miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. La CEDEAO es un grupo regional de quince países de África Occidental Fundado en 1975 con la firma del Tratado de Lagos. Su misión es promover la integración económica de la región. Por su pertenencia a la CEDEAO Cabo Verde obtuvo financiaciones para varias propuestas de su gobierno y de su sociedad civil del “Fondo España-CEDEAO para Migraciones y desarrollo”.

El “Centro Regional de Energías Renovables de la CEDEAO” (ECREEE), situado en Praia, ha recibido desde su inauguración 7 millones de euros de la AECID.

España tiene también un fondo constituido en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) del que Cabo Verde ha obtenido recursos. La NEPAD nació en 2001 como una organización internacional con sede en Sudáfrica con el objetivo de erradicar la pobreza, promover el despegue económico y el desarrollo duradero del continente. En el 2008, se decidió su integración en la Unión Africana con el objeto de evitar confusiones entre las dos organizaciones.

España también financió hasta 2016 el Programa de Lucha contra la Pobreza en Cabo Verde a través del fondo fiduciario español constituido en el Fondo Internacional de Desarrollo agrícola (FIDA) con un total de 7 millones de euros.

Respecto a las relaciones de cooperación con la Unión Europea, destaca el programa de la Unión Europea de Cooperación Territorial INTERREG V para regiones periféricas y países vecinos que facilita la ejecución de proyectos a cargo de la cooperación descentralizada como ocurre en el caso de Canarias.

En la última convocatoria de INTERREG se han aprobado proyectos con países terceros que se están ejecutando entre instituciones canarias y contrapartes caboverdianas.

En el aspecto bilateral, el programa de la AECID se ha concentrado, como se comentó anteriormente, en los sectores de “governabilidad democrática”, “medio ambiente” y “sectores productivos”. Las intervenciones más relevantes por sectores se resumen a continuación:

1. Governabilidad democrática; destaca la continuidad de trabajo entre el Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde (INE-CV), el Instituto Nacional de Estadística de España (INE) de España, el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) y la AECID para la mejora del catastro, censo, cuentas nacionales y estadísticas de turismo y medioambientales con cuatro subvenciones en los años 2010, 2013, 2015 y 2018 por valor de 1,6 millones de euros.
2. Medio Ambiente; España apoyó presupuestariamente a Cabo Verde en este sector con 20,5 Millones de euros hasta la última aportación en 2012 participando activamente en el “Grupo de Apoyo Presupuestario” formado por los países de la Unión Europea donantes presentes en Cabo Verde (Portugal, Francia, Luxemburgo) junto a la Comisión Europea, Banco Mundial y la Unión Africana. En 2016 se concedieron dos subvenciones en este sector; una a la Agencia Nacional de Aguas y Saneamiento para la implementación de un “sistema nacional de gestión de residuos” y otra al Ministerio de Economía y Empleo para el apoyo a la certificación de instaladores y equipos de energía solar – térmica en Cabo Verde.
3. Sectores productivos:
 - 3.1.- *Pesca*; en el año 2016 se concedió una subvención a la Universidad de Cabo Verde destinada a la investigación e innovación para el desarrollo sostenible de las comunidades costeras de Cabo Verde (EMPREAMAR CV) en colaboración con la Universidad de Vigo – Campus do Mar. La larga colaboración en materia de pesca culminó con la construcción y puesta en funcionamiento del Laboratorio para la calidad de los productos pesqueros en la isla de San Vicente. Desde 2007 se han destinado a este sector más de 1.500.000.-€.

3.2.- *Agricultura*; la construcción, instalación y equipamiento de la Escuela Nacional de Hidroponía ha sido la contribución más notable de la cooperación española para el desarrollo de Cabo Verde. Desde 2008 se ha destinado a este sector un millón de euros.

3.3.- *Turismo*; Sector tradicional de concentración de la Cooperación Española se han financiado acciones en las islas de Boavista y Sal en las que se concentra el destino turístico del País.

3.4.- *Género*; desde el año 2007, ha sido muy importante el apoyo a la elaboración de la Ley de Violencia con base de género y a su implementación con subvenciones bilaterales y convocatorias de ONGD. Se inició en 2017 un proyecto para apoyar la implantación del Plan Nacional de igualdad y equidad de género que tuvo como contraparte al Instituto de igualdad y equidad de Género (ICIEG) de Cabo Verde. También en 2018 se formuló una propuesta con el ICIEG para “apoyar el acceso y la generación de empleo digno para la mujer”.

Actualmente se colabora también con la Red de Mujeres parlamentarias para elaborar una propuesta de Ley de Paridad.

Capítulo aparte merece la mención al imprescindible compromiso de la sociedad civil española en Cabo Verde; la financiación de la AECID a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) a través de convenios finalizó en la convocatoria del año 2010 y la de proyectos en el 2012.

Pese a ello, es destacable la presencia en Cabo Verde de ONGD españolas de pequeño volumen y elevado compromiso social, financiadas con recursos propios o de la Comisión Europea. Esta circunstancia cambiará en corto plazo al haber vuelto a ser priorizado Cabo Verde en la convocatoria de proyectos de la AECID para el año 2019.

8.- LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

El Consenso Europeo de Desarrollo procuró alcanzar compromisos innovadores entre los actores del desarrollo, que incluyen la cooperación financiera. El consenso además buscó que la Unión Europea y los Estados miembros desarrollaran nuevas asociaciones con estos países, con el fin de favorecer la aplicación de la Agenda 2030, mediante una más amplia gama de formas de cooperación.

Los diálogos políticos promoverían los intereses mutuos e identificarían las prioridades comunes, asociaciones y principios de cooperación para la ejecución de los ODS. Estas asociaciones deberán esforzarse en el intercambio de mejores prácticas, la asistencia técnica y el intercambio de conocimientos. Además, la Unión Europea y sus Estados miembros trabajarían con dichos países para fomentar una cooperación Sur-Sur y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo.

Los Países de Cooperación avanzada en V Plan Director son; Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Cabo Verde, Egipto, Guinea Ecuatorial, Túnez y Jordania. Cita el V Plan Director que los Países de Cooperación avanzada son países socios con retos nuevos de desarrollo con los que la CE ha tenido una larga trayectoria de implicación y colaboración. Con ellos se abordará, a través de los ANG, una estrategia distinta, que incluirá intervenciones innovadoras de cooperación avanzada, de nueva generación, y que integrará progresivamente esquemas de cooperación paritaria, de mutuo rendimiento para ambas partes y retroalimentación permanente.

La Cooperación Española aspira a un nuevo rol como facilitador de procesos, para concertar, coordinar y estimular todo tipo de acciones de cooperación y para generar espacios de debate y trabajo conjuntos. Aunque la concentración de recursos financieros y humanos de la Cooperación Española en estos países será menor, se mantendrá una estrecha colaboración en ámbitos como el fortalecimiento institucional, la identificación y liderazgo conjunto en iniciativas sobre bienes públicos globales y regionales, y el diálogo sobre la Agenda 2030 y los ODS. Se canalizará a través de instrumentos como la cooperación científica y técnica, el intercambio de conocimientos y tecnología, la investigación e innovación para el desarrollo, los programas de cultura y desarrollo, la cooperación triangular, las Alianzas Público Privadas de Desarrollo (APPD) y la

cooperación reembolsable a través de los créditos del Fondo de Promoción del Desarrollo de España (FONPRODE). En algunos de estos Países, se consideraría la posibilidad de mantener cooperación a través de ONGD en ámbitos concentrados en la población más pobre y marginada.

Los Acuerdos de Nueva Generación deberán alinearse con la programación conjunta que haya podido realizarse con la Unión Europea y sus Estados Miembros hasta su convergencia final.

Se tratará de establecer alianzas tanto en sede como en terreno, entre instituciones o entidades españolas, de organismos internacionales o de cualquier otro tipo de actor con fines de desarrollo coincidentes, especialmente el sector privado.

De esta forma, los Acuerdos de Nueva Generación serán el marco general para el trabajo de España con un país específico en materia de Agenda 2030 y de Desarrollo Sostenible, pudiendo dar lugar a vínculos que van más allá de la cooperación para el desarrollo y que fortalezcan la relación mutua. Se trata de pasar del concepto de cooperación internacional para el desarrollo al de cooperación internacional en todas sus vertientes. Acompañar, al fin y al cabo, a los países socios más avanzados en su recorrido hasta alcanzar ese nuevo estatus de país desarrollado.

Por otra parte, los Bienes Públicos Globales, como la protección del medioambiente, la lucha contra el cambio climático, la paz y la seguridad, los sistemas de gobernanza y salud global, la educación, la gestión ordenada de las migraciones y la diversidad cultural, deberán ser considerados en estos acuerdos, dado su papel fundamental en la consecución de un desarrollo sostenible, que trascienda fronteras.

8.1.- FASES DE LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN

Los procesos de negociación de los Acuerdos de Nueva Generación se desarrollan de manera coordinada a dos niveles; entre actores de la Cooperación Española en España y entre actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo española en el País socio.

El proceso de negociación del Acuerdo de Nueva Generación es liderado en España por la Secretaría de Estado de Cooperación internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIIC) que, constituye un Comité de Dirección del Acuerdo de Nueva Generación formado por las personas titulares de la SECIPIIC, de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPODES) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El trabajo se realiza a través de la constitución de una Plataforma de Coordinación en España, cuyos miembros son los puntos focales designados por diversas instituciones que, de forma general, se agrupan así:

PLATAFORMA DE COORDINACIÓN EN SEDE
1.- Instituciones de la Administración General del Estado.
2.- Instituciones de la Administración Descentralizada
3.- Actores del Consejo de Cooperación
4.- Otros Actores

Es necesario considerar cuales son los actores presentes en el Consejo de Cooperación cuya presidencia ostenta la SECIPIIC. El consejo está integrado por 34 vocales y la persona que ejerza la secretaría. De ellos 12 representan a distintos Ministerios de la Administración General del Estado, 6 son nombrados por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, 8 representan a instituciones y organismos que actúan en el campo de la cooperación al desarrollo (2 son sindicatos, 2 de CEOE-CEPyME, 1 de la Confederación de Economía Social, 2 del consejo de Univesidades y 1 de asociaciones de defensa de los DD.HH.) y seis son expertos nombrados por 4 años a propuesta del Presidente del Consejo.

El proceso es a su vez liderado sobre el terreno por la Embajada y su Oficina Técnica de Cooperación que, en primera instancia conforman un Comité Paritario junto a las autoridades competentes del País socio.

9.- PROPUESTA DE ACUERDO CON CABO VERDE

9.1.- DESCRIPCIÓN

Los Acuerdos de Nueva Generación, tras un denso período de negociación y consenso se terminan plasmando en un documento que suele adoptar la forma de "Memorandum de Entendimiento". El Memorandum, entre otros muchos aspectos, debe definir el objetivo del documento y establecer el mecanismo por el que Cabo Verde y España ponen en práctica una nueva estrategia de cooperación bilateral.

Esta nueva estrategia, intentará coordinar el trabajo de todos los actores de cooperación de Cabo Verde y España relevantes en el país.

En cuanto a las líneas de cooperación que pudieran definirse en el Acuerdo y como se ha sugerido hasta ahora en este trabajo, se podría partir de un análisis de la demanda contenido en el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Cabo Verde para el periodo 2017-2020 y de la experiencia de trabajo y posibilidades de intervención que definan los miembros de los grupos de trabajo que se pudieran formar a partir de las prioridades sugeridas por un Comité Bilateral de carácter paritario que se establecería en Cabo Verde con participación de representantes de la Embajada de España/Oficina Técnica de cooperación y de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Finanzas de Cabo Verde.

Se seleccionarían las áreas de desarrollo establecidas en el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Cabo Verde para el periodo 2017-2020, circunscribiéndolas en su correspondiente ODS, y teniendo en cuenta aspectos claves como garantizar la Coherencia de Políticas en los términos incluidos en el Acuerdo y analizando las sinergias que se puedan crear con otros programas y actores involucrados.

Un Acuerdo de Nueva Generación debe ir más allá de nuestra cooperación e instrumentos tradicionales. Se ha de evolucionar la visión tradicional del desarrollo basada en una fuerte relación entre donantes y beneficiarios a otra más integral que, es la que utilizan los países desarrollados entre sí. Es la transición entre esos dos tipos de relación lo que debe reflejar este Acuerdo.

La Agenda para la Acción de Addis Abeba ya nos lleva incluir aspectos como la fiscalidad, el sector privado, el comercio, la deuda, la gobernanza del sistema, la tecnología y la innovación.

En cuanto a los mecanismos de financiación se deben considerar otros flujos del apoyo oficial, que ya se conocen con el concepto de "Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible", (TOSSD por sus siglas en inglés) y que incluye todos los fondos oficiales recibidos por Cabo Verde de instituciones sin mandato de cooperación internacional para el desarrollo o de otros tipos de apoyo procedente del sector privado. Dada la novedad del enfoque y su relevancia, paso a realizar una breve síntesis del mismo.

9.2.- CONTENIDO; EL NUEVO ENFOQUE TOSSD

De acuerdo con la definición oficial del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la Ayuda Oficial al Desarrollo es la transferencia financiera a través de donaciones o préstamos y técnica que cumpla con los siguientes criterios:

1. Es otorgado por los organismos oficiales (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de los países donantes;
2. Tiene el objetivo de promover el desarrollo y bienestar social y económico;
3. Se concede a países y territorios contenidos en la lista de países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo, o bien a organismos multilaterales de desarrollo.
4. Es de carácter concesional. Esto significa que la ayuda se otorga como donación en caso de ser un ayuda no reembolsable o bien que, en el caso de ser ayuda reembolsable, ésta se concede a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos el 25%.

El último punto de esta definición cambió de manera importante en el 2019 al cambiar la forma de contabilizar la ayuda reembolsable y las reglas para su contabilización como AOD. Según el tipo de país destinatario de la ayuda reembolsable, el elemento de donación exigido varía entre un 10% y un 45%.

En cuanto a la tasa de descuento de referencia, tradicionalmente se consideraba el 10% pero tras la reforma se sitúa entre el 6% y el 9% según el país.

Pero, el propio CAD, a diferencia del concepto de ayuda oficial al desarrollo, define el "Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible" como aquellos recursos de origen externo a los países receptores, que son respaldados con recursos públicos para promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y apoyar los principales actores de desarrollo y afrontar los desafíos globales a escala global.

Incluirá, por tanto, los flujos oficiales que tienen impacto de desarrollo, con independencia de los instrumentos financieros a través de los que se canalicen, de su grado de concesionalidad y si son aportados a través de vías bilaterales o multilaterales.

Incluye la posibilidad de computar los recursos privados movilizados con fondos públicos y parte de los créditos a la exportación dirigidos a los países en desarrollo.

"El CAD acepta que las actividades contempladas en el enfoque TOSSD, aunque con impacto de desarrollo, no tengan al desarrollo como su objetivo primordial; asume que, en algunos casos, las acciones más que beneficiar solo al país receptor, se alineen mejor con el principio de mutuo beneficio de los países implicados; y prevé que, además de los intereses de desarrollo, las acciones aparezcan inspiradas por otro tipo de motivaciones de naturaleza comercial, cultural o política".⁸

Un problema fundamental que suscita esta forma de cómputo de flujos financieros es que la información sobre los flujos financieros procederá de los países proveedores de esos recursos en una gran variedad de instrumentos; donaciones de ayuda y créditos concesionales, créditos no concesionales, ayuda humanitaria, instrumentos de apoyo al sector privado (capital semilla, avales) y recursos privados movilizados como las alianzas público-privadas. En definitiva, los actores privados que se sumen a la financiación pública tendrán un rol destacable en el Acuerdo de nueva generación.

⁸ La nueva Métrica de la Financiación para el Desarrollo. José Antonio Alonso (DIR), Pablo Aguirre, Guillermo Santander

De especial interés para Cabo Verde será definir procedimientos para el establecimiento de alianzas entre actores, especialmente con el sector privado, según lo establecido en el marco de la Agenda 2030. El seguimiento y evaluación de las alianzas que puedan ser puestas en marcha merecerá un capítulo propio de este trabajo.

En el marco del Comité Bilateral y los grupos de trabajo, se podrán considerar otras fuentes de financiación, además de las bilaterales, y tanto públicas como privadas, para desarrollar las actividades de cooperación que se deriven del ANG en un esquema de costes compartidos entre actores.

En cuanto a las modalidades de cooperación, regularmente la cooperación bilateral podrá seguir siendo la principal, pero también el Comité Paritario podría planificar y canalizar con inteligencia los aportes de España a la cooperación multilateral o fomentar la multi bilateral para cumplir con los fines del ANG. En cualquier caso, un ANG debe contemplar las siguientes vías de financiación:

1. Cooperación técnica y cooperación en especie.
2. Cooperación triangular entre Cabo Verde, España y un tercer país socio y que podrá ir en las dos direcciones; Cabo Verde «-----» Tercer País Socio.
3. La cooperación reembolsable.
4. Alianzas Público Privadas de Desarrollo. En las que se procurará que la sociedad civil tenga un rol predominante en el seguimiento de las acciones.

9.3.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y la evaluación se entienden como parte del ciclo de gestión en la metodología del marco lógico y en la gestión para resultados de desarrollo. Dependiendo de las circunstancias particulares del objeto sobre el que se realiza seguimiento y evaluación, se pueden adoptar diversos enfoques, todos ellos cargados de elementos favorables y carencias.

El seguimiento puede definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados, en el contexto de una intervención en curso, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en

el logro de resultados. La intervención en curso puede ser cualquier tipo de acción de desarrollo.

Las buenas prácticas de seguimiento y evaluación se ven reforzadas continuamente, efectuando una contribución positiva a la eficacia general de la cooperación para el desarrollo.

La evaluación por su parte no es un acontecimiento aislado, sino un ejercicio que implica análisis de alcance y profundidad diferentes, que se lleva a cabo en distintos momentos como respuesta a las necesidades definidas.

La evaluación tiene como finalidad emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención y el seguimiento se limita a informar de cada uno de los elementos de la intervención y del ritmo de ejecución respecto a lo previsto, revisando su viabilidad en tiempo, calidad y coste.

Como afirma el profesor Juan Andrés Liger⁹, *“No hay una única forma de evaluar. Hablar de evaluación es hacerlo de una disciplina académica y profesional que tiene un largo recorrido histórico con discusiones metodológicas vivas y reflexiones continuas que han generado una amplia variedad de propuestas metodológicas. Como muestra de dicha diversidad basta tomar, por ejemplo, la clasificación elaborada por Stufflebeam (2001) con 22 grandes aproximaciones evaluativas.... La selección de una aproximación o método debe ser un ejercicio consciente y conocedor de las virtualidades y defectos de una y otra alternativa para proponer aquella que se acomode mejor a cada contexto y propósito evaluativo”*

Lo más relevante a la hora de plantear un sistema de seguimiento y evaluación para un Acuerdo de Nueva Generación es ser consciente de que el objetivo general debería ser medir y analizar los programas, proyectos, asistencias técnicas y Acciones de cooperación al desarrollo que pudieran desarrollarse bajo el amparo del ANG, así como el propio ANG como instrumento facilitador de las relaciones de cooperación entre Cabo Verde y España.

⁹ Tres Métodos de evaluación de Programas y Servicios (Means Evaluación, 2015). Juan Andrés Liger Lasa.

Se trata de poder gestionar con más eficacia los instrumentos que generan determinados productos que nos llevan a obtener determinados resultados en materia de desarrollo, algunos de ellos previstos y otros no. El seguimiento lo entiendo orientado al logro de resultados.

Tradicionalmente, las funciones de seguimiento y evaluación se centraban en el análisis de los insumos y los procesos de ejecución. Sin restarle su importancia, hoy en día se pone el acento en analizar las contribuciones de los distintos factores al logro de los objetivos marcados. Los Gestores de la cooperación se aplican activamente a la mejora de las acciones de cooperación gracias a la información obtenida mediante el seguimiento y la evaluación. Por ello mejorar el aprendizaje en materia de desarrollo y asegurar la toma de decisiones con base en la información adecuada sería su mayor interés en los sistemas de seguimiento, mientras que las administraciones estarían más interesadas en asegurar la correcta aplicación de unos recursos públicos o en la transparencia del proceso la sociedad civil.

Extraer enseñanzas del pasado contribuye a tomar decisiones más informadas. Las decisiones más acertadas resultan en una mejora de la ejecución, permitiendo que las actividades puedan modificarse continuamente, sin estar apegadas a la inflexibilidad propia de los marcos lógicos de los años 70.

El seguimiento y la evaluación se han abierto a una estrecha asociación con los principales actores interesados a lo largo del proceso promoviendo la creación de conocimiento y aprendizaje compartidos.

Sea cual sea la aproximación utilizada, el proceso de retroalimentación, en el contexto del seguimiento y la evaluación, servirá para divulgar información y conocimientos que se utilizarán para medir el avance hacia el logro de resultados o para confirmar su obtención.

La retroalimentación podrá consistir en hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas de la experiencia que nos llevarán a fijar buenas y malas prácticas en el desarrollo del Acuerdo de Nueva Generación. Puede utilizarse para mejorar la ejecución, como base para la toma de decisiones y para fomentar el aprendizaje entre los actores de desarrollo involucrados en al ANG.

El Acuerdo de Nueva Generación con Cabo Verde tendría que incluir en su texto, las características básicas de los mecanismos de planificación y seguimiento que serán la base del trabajo del Comité Bilateral y que permita adaptar cada instrumento de cooperación según sus características particulares. Este Comité podrá constituir tantos grupos de trabajo como estime necesarios para alcanzar el objeto del Acuerdo.

Para la realización de evaluaciones del ANG será necesario articular los mecanismos básicos de planificación y realización de las mismas y sería aconsejable que los sistemas de seguimiento y evaluación estuviesen contemplados en su articulado, así como el mecanismo de modificación de los mismos. De todos los aspectos contemplados para la creación de un ANG, los más relevantes para este trabajo se corresponden con este epígrafe. La propuesta de este documento va orientada a reflexionar sobre las características básicas que podría tener el sistema de seguimiento y evaluación negociado en el marco del Comité Bilateral en Cabo Verde. El Sistema tendría que ofrecer información clave sobre el sector público y el desempeño de las organizaciones socias que ayude al Comité Bilateral y otros actores de cooperación a responder con claridad cualquier solicitud de información relacionada con el cumplimiento de los objetivos previstos en cada acción de cooperación. Una reflexión sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación del acuerdo y de las acciones de cooperación que se podrían en marcha en su ámbito, se desarrollan a continuación.

10.- PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA EL ANG

Los documentos programáticos de la Cooperación Española no son demasiado exhaustivos a la hora de definir los sistemas de seguimiento. El V Plan Director de la Cooperación Española hace una breve referencia a la importancia concedida al seguimiento de los resultados durante la vigencia del IV Plan Director, en el que se introducía siguiendo la doctrina de la OCDE la gestión por resultados, dado que se perseguía información sobre eficacia de la ayuda. El V Plan Director de la Cooperación Española se limita a afirmar que; *“se establecerá también un Marco de Resultados de Gestión que será elaborado tras la aprobación del PD, con el fin de medir los cambios que la Cooperación Española debe realizar en su gestión y sus procesos, incluyendo una representación gráfica de la lógica contenida en el mismo”*.

Si define la Cooperación Española oficialmente el seguimiento como la *“recopilación sistemática de información sobre el desarrollo y aplicación de una intervención”*.

Para la Cooperación Española, un buen sistema de seguimiento debe permitir:

1. Obtener información con gran calidad; agregada, organizada y estructurada para que, una vez finalizada la ejecución, se facilite su evaluación.
2. Identificar los puntos críticos en la aplicación de las intervenciones permitiendo detectar problemas y alertar a los responsables para adoptar decisiones correctoras.
3. Conocer los procesos institucionalizados para la gestión, aplicación, adecuación de las intervenciones y coordinación a todos los niveles.

La definición de seguimiento ofrecida por el comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE hace referencia a la *“recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar a la administración y a las principales partes interesadas de una intervención en curso para el desarrollo, indicadores del grado de avance y cumplimiento de objetivos y progreso en el uso de los fondos asignados”* (OCDE 2002, GKTE).

Resulta pertinente para los fines de este trabajo ahondar en el significado de dos conceptos fundamentales que enmarcan hoy en día los sistemas de seguimiento y evaluación como son la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo y la gestión para resultados de desarrollo.

10.1.- EFICACIA DE LA AYUDA:

Existen multiplicidad de mecanismos de seguimiento y normativas en función de la institución que esté obligada a poner en práctica un mecanismo de seguimiento confiable. El seguimiento forma parte del ciclo integrado de la política de cooperación, junto con la planificación y la evaluación, y se encuentra en el centro de ambos procesos.

Tradicionalmente se ha requerido de los sistemas de seguimiento que fueran capaces de ofrecer los datos necesarios que permitieran una continua retroalimentación de las unidades técnicas de Gestión en caso de programas o proyectos de cara a la toma de

decisiones para conseguir unos resultados determinados que nos sirvían para obtener un objetivo específico.

Desde este punto de vista el mundo de la cooperación avanzó a diseñar sistemas de seguimiento que fueran capaces de proporcionar una base para la evaluación, con análisis más específicos de cara al aprendizaje.

Lo que está claro, ya se trate de políticas, planes, programas o proyectos, es que es imprescindible medir para conocer el grado en que se ha cumplido el objetivo previsto al inicio de una intervención. Hay que conocer en qué medida los recursos utilizados por las administraciones públicas sirven para los fines a los que se están destinando o para comprobar si hay desviaciones respecto a la planificación que precisen ser corregidas.

En el ámbito del desarrollo la actualidad está protagonizada por los nuevos ODS pero no deja de ser pertinente recordar que los sistemas de seguimiento y evaluación deben tener en consideración los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, firmada en marzo del 2005. Dicha Declaración pretende aumentar la eficacia de la ayuda complementándose posteriormente con el "Programa de Acción de Accra" de septiembre del 2008 para acelerar la aplicación de la Declaración de París.

Recordamos en este trabajo los Compromisos de Cooperación desarrollados con espíritu de mutua responsabilidad y que se deben adaptar a la situación específica de cada país socio:

Apropiación; los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo. Lo más significativo de este principio es que los países receptores se comprometen a dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos y con cualquier recurso de desarrollo, en permanente diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado. Por su parte los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y a reforzar su capacidad para ejercerlo.

Alineación; los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

De esta forma, los donantes han de utilizar sistemas y procedimientos nacionales para la gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, marcos de resultados y supervisión (seguimiento). Así los donantes han de alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios y apoyando el desarrollo de capacidades de manera permanente.

Armonización; las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Esto se describe en el documento como la aplicación, si es posible, disposiciones comunes para planificar, financiar, desembolsar, realizar seguimiento y evaluar las actividades de los donantes. También reduciendo las misiones de campo y diagnósticos sectoriales duplicadas o separadas. Este último punto es especialmente relevante para la Unión Europea y su "Programación Conjunta".

Mutua Responsabilidad; donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo. Se trata de ampliar la responsabilidad y transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. Esto se logra en buena medida fomentando enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo local. El compromiso de los países receptores es evaluar los mecanismos nacionales existentes incluyendo los compromisos de cooperación.

Gestión Orientada a Resultados; administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados. La gestión orientada a resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones.

El compromiso es que los países receptores tienen que establecer marcos de "supervisión y seguimiento" orientados a resultados que supervisen las dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales, con un número de indicadores de "fácil gestión", cuyos datos sean disponibles sin costes excesivos.

El "Programa de Acción de Accra" repasa la aplicación de la Agenda de París de manera muy crítica.

Así, en cuanto a la utilización de los sistemas de los países en desarrollo llega a afirmar que *"El progreso respecto de la mejora de la calidad de los sistemas nacionales varía considerablemente entre país y país, y, en casos en los que existen sistemas nacionales de buena calidad, los donantes suelen no utilizarlos. Con todo, se reconoce que los usos de estos sistemas promueven su desarrollo"*.

Ahonda en dos compromisos que se consideran muy relevantes; en primer lugar, los donantes acordaron utilizar los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda en respaldo de actividades gestionadas por el sector público. En segundo lugar, los países en desarrollo y los donantes deciden evaluar de forma conjunta la calidad de los sistemas nacionales en un proceso dirigido por el país, basado en instrumentos de diagnóstico acordados en forma mutua.

El programa de Accra afirma que los países en desarrollo y los donantes trabajarán para elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces en función de los costos, destinados a evaluar el efecto de las políticas de desarrollo y ajustarlas según sea necesario. Reafirma la necesidad de mejorar los sistemas nacionales de estadística, presupuestación, planificación, seguimiento y evaluaciones del desempeño de las políticas dirigidas por el país.

Especialmente relevante es el compromiso de los donantes para alinear su seguimiento con los sistemas de información nacionales, brindando apoyo a la capacidad estadística y los sistemas de información nacionales de los países. Este desde luego, puede ser una de las líneas estratégicas del ANG.

10.2.- GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO:

El concepto de gestión basada en resultados no es nuevo y se ha considerado de una forma u otra en el pasado. Ya en la década de los 70 Drucker publicó su obra "Gestión por Resultados" que, recopilaba la doctrina que él mismo había apuntado en obras anteriores. Curiosamente la primera aplicación de la gestión por resultados no fue obra del sector público sino del mundo empresarial que introdujo la planificación y gestión centrados en objetivos específicos dentro de la empresa.

Para ello se comenzaron a utilizar indicadores orientados a la "evaluación" de los objetivos comerciales marcados que repercutían en la distribución salarial entre el personal.

La administración pública esperó hasta los años 90 para empezar a introducir el concepto en su programación. Para entonces ya existía una gestión por objetivos que se había establecido con fuerza en el campo de la cooperación internacional; el enfoque del Marco Lógico era de uso común en las agencias de cooperación más avanzadas hasta principios del siglo XXI (y sigue siéndolo hoy en buena parte de ellas), momento en que en Canadá se impone la gestión basada en resultados como una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de la organización.

La diferencia entre ambos enfoques es muy sutil, aunque muchos profesionales se han empeñado en magnificar sus consecuencias.

Enfocarse en un objetivo específico como desarrolla un enfoque de marco lógico supone un deseo, una situación ideal que se quiere alcanzar a través de una serie de cambios que se quieren lograr que son resultados concretos provocados por la ejecución de una política, plan, programa o proyecto. Si se alcanzan esos resultados, se presupone la obtención del objetivo específico.

Esta jerarquía se establece con relaciones de causalidad. Las mayores críticas al sistema proceden del riesgo que se corre de no describir en detalle los mecanismos que han llevado a obtener los resultados obtenidos¹⁰, es decir, dejando de lado las necesarias descripciones de procesos de ejecución de las acciones, se aboga por una perspectiva sistémica que tenga en cuenta los aspectos estructurales de una intervención que facilitan la realización de una serie de procesos de ejecución que nos llevan a conseguir unos resultados determinados.

Con aportes teóricos fundamentales como la teoría del cambio de Weiss¹¹, el modelo evoluciona hasta la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, en la que gana fuerza

¹⁰ "La mirada exclusiva en los resultados ha sido denominada en la literatura como evaluación de caja negra" ya que no informan sobre los mecanismos que realmente provocan los resultados (Ballart, 1992:329; Chen, 1990:18); Juan Andrés Ligeró Lasa.

¹¹ La teoría del programa, teoría del cambio o teoría de la acción son diferentes denominaciones establecidas por diferentes autores para describen la cadena de asunciones que explican como las actividades conducen paso a paso a los resultados esperados (Weiss,1998:2)

el concepto de Gestión para Resultados de Desarrollo (GPRD) como se ha descrito en el anterior epígrafe. En definitiva, se pide a los donantes internacionales que se enfoquen en ayudar a conseguir los resultados definidos en las estrategias propias de cada país.

Los cambios obtenidos se plasman en un marco de resultados que describe las relaciones de causa y efecto. *“La gestión basada en resultados les pide a los actores involucrados en una intervención que analicen de forma regular el grado en que sus actividades realizadas y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y de hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados. Si bien la gestión basada en resultados es casi sinónima de la GPRD como la comprendemos actualmente, algunos enfoques a la gestión basada en resultados se han centrado sólo en la rendición de cuentas. La GPRD va más allá, incorporando las ideas más nuevas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo”.*¹²

La información basada en resultados puede obtenerse a través de un sistema de seguimiento y a través de un sistema de evaluación. Ambos sistemas son imprescindibles para medir el desempeño del Acuerdo.

Frente a un sistema de seguimiento y evaluación tradicional basado en el control y evaluación de la ejecución (insumos, actividades y productos) se aboga por implantar un sistema basado en resultados que además de la ejecución controle los resultados y sus efectos previstos e imprevistos sobre los beneficiarios de las acciones de cooperación, basándose en la evidencia acumulada en los indicadores de desempeño que sean consensuados para cada acción de cooperación en el seno del Comité Bilateral.

De Acuerdo a Kusek y Rist (2004), la construcción de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados debe contener diez pasos elementales:

1. Efectuar una evaluación previa de la disposición de las autoridades competentes de construir un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados; hay que analizar temas como los líderes que podrían impulsar el proceso, sus incentivos

¹² El nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo (Coordinadora ONGD).

para hacerlo y responsabilidades, capacidades organizativas y posibles resistencias.

2. Consensuar con las autoridades locales los resultados que se desean controlar y evaluar; los resultados e impactos estratégicos deben concentrarse y dirigir la asignación de los recursos y las actividades previstas en el ANG.
3. Seleccionar los indicadores e índices (combinación de varios indicadores) clave para hacer seguimiento a los resultados; en un principio se debería pensar en indicadores cuantitativos para poder recoger, analizar y presentar los datos. Los indicadores deben ser precisos, apropiados a lo que se desea medir, disponibles a un costo razonable, capaces de suministrar información suficiente para evaluar y capaces de ser comprobados por una fuente independiente. El número de indicadores debe ajustarse hasta poder responder a si se ha conseguido o no el resultado. Cuando se negocien los indicadores lo más importante será comprobar los sistemas de información o de datos disponibles; qué datos se pueden producir con los sistemas disponibles y la capacidad que existe en las organizaciones si se considera necesario modificar o ampliar la recopilación y análisis de datos.
4. Acumular datos básicos sobre los indicadores; definiendo quién recopilará los datos y si existen buenos datos disponibles.

Si los datos se pueden obtener de forma regular y si el costo asociado es asumible. El espectro de recopilación de los datos varía en gran medida desde instrumentos más informales como las entrevistas a los beneficiarios o actores clave hasta las más formales como las visitas de campo, el análisis de registros oficiales, entrevistas, observación directa, encuestas y censos.

5. Fijar objetivos realistas que sean niveles cuantificables de los indicadores que se desean alcanzar en un momento determinado. En este proceso es posible que surja la necesidad de definir resultados intermedios.
6. Hacer el seguimiento para obtener los resultados; hacer seguimiento tanto de la ejecución como de los resultados e impactos.

7. Realizar evaluaciones y utilizar la información obtenida; teniendo en cuenta los aspectos de gestión, mantenimiento y credibilidad del sistema.
8. Informar de los hallazgos; hay que saber si se hacen las cosas adecuadamente, si son las cosas que hay que hacer y si hay otras mejores maneras de hacerlas.
9. Utilizar los hallazgos para considerar mejoras en la ejecución.
10. Mantener el sistema de control y seguimiento dentro de las organizaciones. Para ello se puede crear la demanda de la información suministrada, delimitar las responsabilidades de las partes, dar información veraz y rendir cuentas a todos los actores.

Este es el modelo que se considera válido en el caso de un ANG. Sujeto a las peculiaridades de cada caso en función de la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda y del instrumento de cooperación que se esté aplicando y sujeto a la lógica negociación con las autoridades de Cabo Verde. Lo que es ya una evidencia es que el GPRD se constituye como un elemento central de los esfuerzos mundiales por mejorar la eficacia de la gestión pública, siendo ampliamente reconocido como el que representa las mejores prácticas en este campo. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación.

Por lo tanto, las acciones de cooperación que obtengan el consenso de las partes y sean cubiertas por el ANG en Cabo Verde deberían asumir la siguiente cadena de resultados en su formulación, seguimiento y evaluación:

INSUMOS.....»ACTIVIDADES....»PRODUCTOS.....»RESULTADOS INTERMEDIOS...
» **RESULTADOS A LARGO PLAZO**

Del mismo modo, el seguimiento no debería realizarse exclusivamente sobre la cadena de resultados. Las acciones que se ejecutan dentro del objeto sobre el que se realiza seguimiento (actividades) y cómo se ejecuta debe ser motivo de preocupación, así como la propia estructura del ANG y los planes, programas o proyectos que lo acaben configurando. Para ello, incluir el análisis de procesos entre los requisitos de un sistema de seguimiento para el ANG es una obligación (al igual que para la evaluación).

Los procesos son entendidos como la secuencia de actividades que generan un valor para los beneficiarios de una acción de cooperación respecto a la línea de base o situación de inicio de los mismos antes de la intervención. Para ello, será muy conveniente exigir el diseño en las formulaciones de las acciones de diagramas de flujo que permitan visualizar las diversas actividades ordenadas en una secuencia lógica y temporal.

Sería recomendable y exigible que las formulaciones de acciones de cooperación adopten esta perspectiva sistémica que incluya junto a la cadena de resultados establecida los aspectos referidos a la estructura y procesos de la intervención

10.3.- SISTEMAS DE OTROS DONANTES EN CABO VERDE

Para realizar una propuesta de sistema de seguimiento como principio de negociación con las autoridades Cabo Verdianas, es conveniente considerar qué sistemas de seguimiento y evaluación se encuentran actualmente en vigor en el País de acuerdo a los donantes internacionales y organismos internacionales con presencia relevante que son la Comisión Europea, Portugal y Luxemburgo.

Hay que considerar que al haber estado la Cooperación Española "saliendo" de Cabo Verde, se desarmaron los mecanismos de ejecución y consecuentemente, los de seguimiento y evaluación, siendo un reto de futuro su reconstrucción.

10.3.1.- COMISIÓN EUROPEA: la gestión de la cooperación europea se ha desconcentrado en gran medida en los últimos años a las delegaciones que se mantienen en los países con los que se coopera. Así, desde las delegaciones se realiza el seguimiento y evaluación de la mayoría de sus instrumentos de cooperación y se diseñan los

procedimientos en vigor. Esta es la principal razón que esgrime la Comisión Europea para mantener unos numerosos equipos en el área de cooperación sobre el terreno.

El seguimiento y evaluación realizados tiene sus matices dependiendo de las modalidades de ejecución utilizadas; ejecución directa y ejecución indirecta. En la ejecución directa, los procesos de licitaciones, la realización de informes de seguimiento y la comprobación de actividades sobre terreno (visitas de inspección programadas o "sorpresa") son gestionadas directamente desde la delegación. Los informes de seguimiento responden a un modelo propio y las evaluaciones pueden ser intermedias o ex-post. Además, existe un mecanismo fijado de auditorías que suelen ser financieras o de procesos. Es una modalidad que suele utilizar un único instrumento; las asistencias técnicas de corto plazo.

En la ejecución indirecta, se delega la gestión de las acciones de cooperación a los beneficiarios de las subvenciones, en aplicación de los principios de eficacia de la ayuda. Aquí los mecanismos varían en función del tipo de beneficiario de la subvención. Así podemos encontrar la siguiente casuística:

1. Organismos gubernamentales; el Ordenador Nacional es el Ministerio de Finanzas de Cabo Verde. Para actividades de asistencia técnica, obras y suministros se destinan cerca 1,5 millones de euros al año. La Unión Europea da por buenos los mecanismos de ejecución del Ministerio de Finanzas en Cabo Verde, pero éste, se adapta a los protocolos y normas establecidos en el Acuerdo de Cotonou, tanto para la identificación como la formulación y ejecución de los proyectos. Es decir, este instrumento no se adapta a los procedimientos de los ministerios de Cabo Verde sino al revés.

En función de los importes de gasto o licitaciones puede ser necesaria la participación de personal de la Delegación de la Unión Europea o el acuerdo previo al gasto. Por ejemplo, si el gasto a realizar es mayor de 50.000.-€, se realiza control ex ante de los contratos.

En este mecanismo, pueden realizarse auditorías y evaluaciones intermedias o ex post. La gestión de los fondos se realiza con un adelanto del 50% del plan anual de gasto que remite el Ordenador Nacional a la Comisión Europea.

2. ONGD y entes locales; En el caso de estos actores, la Delegación de la Comisión Europea se involucra directamente en los procesos de licitaciones (elaboran conjuntamente las listas cortas), seguimiento y evaluación. Existe mecanismo de control previo para actividades a diferencia de las instituciones gubernamentales. Auditorías y evaluaciones se planifican conjuntamente.
3. Cooperación delegada; son fondos comunitarios que se ponen a disposición de entes de cooperación certificados por la Unión Europea para ejecutar fondos comunitarios. Entre las entidades certificadas destacan las agencias oficiales de cooperación de Francia, Alemania, Reino Unido y España (AECID y FIIAPP). Esta modalidad utiliza los mecanismos de control y seguimiento propios de cada agencia de cooperación europea que ha recibido los fondos a ejecutar para una determinada acción de cooperación.
4. Apoyo presupuestario; supone el 80% de los fondos de cooperación de la Comisión Europea en Cabo Verde. El seguimiento se realiza a través de informes financieros de gestión del país para detectar aquellos riesgos que puedan afectar a la gestión pública. Para el seguimiento se utiliza la batería de indicadores del Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)¹³ del Banco Mundial. El PEFA se basa en reconocer que un sistema moderno de gestión de las finanzas públicas es un instrumento imprescindible para la ejecución de políticas de desarrollo y para reducir la pobreza. La recaudación eficiente de los ingresos y su empleo sostenible contribuye al desarrollo global como recogen los compromisos de las Naciones Unidas sobre financiamiento para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El PEFA persigue alcanzar la disciplina fiscal con un control eficaz del presupuesto, la ejecución del presupuesto conforme a las prioridades de política pública y una eficiente prestación de servicios públicos con los recursos disponibles.

¹³ En 2001 siete agencias de cooperación internacional al desarrollo; la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza, dieron inicio al programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA). El programa PEFA comenzó como un instrumento para armonizar la evaluación de la GFP entre todas las organizaciones asociadas. Se creó para establecer una metodología y una herramienta de referencia uniformes para las evaluaciones de diagnóstico de la GFP. Hasta el 31 de diciembre de 2015 se habían concluido más de 500 informes de evaluación PEFA de la GFP en 149 países alrededor del mundo.

Los elementos clave del sistema sobre los que se realiza seguimiento son:

- Confiabilidad del presupuesto; el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto; esto se mide comparando los ingresos y gastos reales con el presupuesto aprobado originalmente.
- Transparencia de las finanzas públicas; esto se logra mediante una clasificación integral del presupuesto y el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.
- Gestión de activos y pasivos; se identifican los riesgos fiscales y hay seguimiento de las deudas y garantías.
- Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas; el presupuesto se prepara teniendo en cuenta las políticas fiscales, los planes estratégicos y las proyecciones macroeconómicas.
- Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; hay un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantiza que los recursos se obtengan y utilicen conforme a lo previsto.
- Contabilidad y presentación de informes; se mantienen registros exactos y confiables, y se genera y da a conocer información en forma oportuna para atender las necesidades en materia de toma de decisiones, gestión e información.
- Escrutinio y auditoría externos; las finanzas públicas se examinan en forma independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora por parte del Poder Ejecutivo.

Este mecanismo de apoyo presupuestario si se ajusta en gran medida a los principios de eficacia de la ayuda y ya fue empleado en el pasado por la AECID para financiar acciones de desarrollo en el País.

10.3.2.- PORTUGAL: la cooperación portuguesa está muy enfocada geográficamente en sus excolonias. Cabo Verde no es una excepción. Existe una gran relación de proximidad entre Cabo Verde y Portugal, hasta tal punto, que en materia de salud los caboverdianos se desplazan para ser atendidos por la seguridad social portuguesa ante cualquier tema mínimamente especializado, dado el muy deficiente sistema de salud existente en Cabo Verde. Para implementar su cooperación en Cabo Verde utiliza tres principales instrumentos:

1.- Apoyo presupuestario; El seguimiento, al igual que en el caso de la Unión Europea se realiza a través de la batería de indicadores del Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) del Banco Mundial.

Portugal, al igual que Luxemburgo y la Comisión Europea conforman parte del Comité conjunto de seguimiento del PEFA que, se reúne dos veces al año. El aporte anual es de 500.000.-euros.

2.- Organismos gubernamentales; trabaja fundamentalmente con el Ministerio de Familia y Asuntos Sociales y con el Ministerio de Educación. Remite los fondos a los dos Ministerios que son ejecutados directamente por éstos, de acuerdo a sus propios procedimientos o a organizaciones de la sociedad civil. El seguimiento se realiza por las normas de la convocatoria y cuentan con misiones de auditores anualmente que vienen desde Portugal.

3.- Cooperación Cultural; La oficina de cooperación de la Embajada también gestiona con presupuesto y control propio las actividades culturales del Instituto Camoes, que es el Instituto de Cooperación y de la Lengua Portuguesa.

10.3.3.- LUXEMBURGO: ha firmado en 2015 un programa indicativo de cooperación 2016-2020 centrado en la gobernanza y creación de empleo. Forma parte del grupo de apoyo presupuestario en Cabo Verde cuyo funcionamiento hemos visto en el epígrafe anterior.

El resto de su cooperación se canaliza a través de la ejecución directa de la Agencia de Cooperación de Luxemburgo. Es un sistema tradicional de ejecución que comienza con la constitución de nutridas y eficientes unidades técnicas de gestión para cada programa o proyecto de cooperación, la apertura de una cuenta en un banco comercial que se gestiona con doble firma mancomunada del Coordinador de la Cooperación luxemburguesa sobre el

terreno y la directora del proyecto en cuestión. Todos ellos se gestionan con normas de Luxemburgo. El gasto inferior a 20.000 euros es autorizado por la directora de proyecto, de 20.000 a 100.000.-euros por el Coordinador de cooperación y a partir de esa cantidad se necesita autorización de su Sede para el gasto.

Cada proyecto tiene su documento de formulación y trabaja con Planes Operativos Anuales y una definición de indicadores muy completa. Los informes técnico – financieros son trimestrales y anuales.

Las evaluaciones son intermedias o ex post y son licitadas y enviadas desde la sede en Luxemburgo. La mayoría de su cooperación se ejecuta con un enfoque tradicional y estricto seguimiento de unos indicadores muy bien definidos y negociados. La calidad de las evaluaciones realizadas no es su punto fuerte.

10.4.- PROPUESTA DE SISTEMA PARA EL ANG

Siguiendo el planteamiento descrito de Kusek y Rist (2004), el sistema de seguimiento para el ANG debería contar con las siguientes fases:

1. Evaluación de la disposición de las autoridades competentes de construir un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados.
2. Consensuar con las autoridades locales los resultados que se desean controlar y evaluar.
3. Seleccionar los indicadores e índices (combinación de varios indicadores) clave para hacer seguimiento a los resultados.
4. Definir quién recopilará los datos y si existen buenos datos disponibles.
5. Fijar niveles cuantificables de los indicadores que se desean alcanzar en un momento determinado.
6. Hacer el seguimiento para obtener los resultados.

7. Realizar evaluaciones y utilizar la información obtenida.
8. Informar periódicamente de los hallazgos.
9. Utilizar los hallazgos para considerar mejoras en la ejecución.
10. Mantener el sistema de control y seguimiento dentro del Comité Paritario del ANG.

Del análisis realizado a los mecanismos de seguimiento de los principales donantes en Cabo Verde, sólo se acerca a los principios de gestión de París la ayuda presupuestaria que se entrega directamente al Ministerio de Finanzas de Cabo Verde y que se sigue a través de indicadores PEFA por lo que no se puede considerar una ayuda marcada por los donantes, con las ventajas e inconvenientes que esto tiene.

En el caso de la Unión Europea las reglas de funcionamiento están marcadas por el Acuerdo de Cotonou y en el caso de Portugal y Luxemburgo por la ejecución directa.

La AECID en el pasado lustro optó por remitir las subvenciones de cooperación directamente al Ministerio de Finanzas de Cabo Verde que se encargaba junto al Ministerio Competente en la gestión del programa o proyecto, pero de acuerdo a sus propias normas de gestión, licitación, seguimiento y auditoría, constituyendo un comité conjunto de seguimiento de la intervención de cooperación.

Este mecanismo, es óptimo frente al cumplimiento de los principios de París. Entonces debemos preguntarnos por qué no ha sido utilizado por el resto de donantes. Así todos responden que prefieren utilizar la ayuda presupuestaria, instrumento que tampoco ha estado exento de sus dificultades de seguimiento y control por parte de los donantes.

Respecto a la ejecución directa por parte de la AECID en el pasado, hay que considerar la realidad expresada en el informe del Tribunal de Cuentas de España Nº 1.317 denominado "Informe de Fiscalización de las Subvenciones de Ayuda Oficial al Desarrollo Gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ejercicio 2016".

Dicho informe manifiesta que de las 1208 subvenciones para desarrollo concedidas por la AECID entre los años 2012 y 2016, 199 habían finalizado el plazo de ejecución y justificación de la subvención sin haber sido presentada la justificación del gasto por el beneficiario de la misma. A ello se sumaba el hecho que 359 de las citadas subvenciones aún no habían sido comprobadas por la AECID.

En el análisis realizado sobre las cuentas justificativas de las subvenciones que examinó el Tribunal de Cuentas por muestreo, se pusieron de manifiesto *“deficiencias e incumplimientos muy significativos, entre los que destacan, la ausencia e insuficiente justificación económica, la presentación de la documentación justificativa del gasto fuera del plazo establecido, la existencia de desviaciones en la ejecución del presupuesto de las actuaciones subvencionadas, así como la no consecución de los objetivos previstos en los proyectos presentados”*.

El informe es muy esclarecedor respecto a deficiencias graves encontradas que señalo a continuación para significar lo que debería asegurar el sistema de seguimiento del ANG si se usan los mecanismos de ejecución propios de Cabo Verde:

1.- El sistema debe establecer sistemáticamente requerimientos con la suficiente antelación para la rendición de las cuentas justificativas una vez transcurrido el plazo límite de justificación previsto en las resoluciones de subvención.

2.- El sistema debe evitar retrasos en la revisión y comprobación económica de las cuentas justificativas ya que, si fuera necesario iniciar el procedimiento de reintegro de una subvención, aumentaría el riesgo de impago en el caso de cantidades no justificadas o no aplicadas a su finalidad.

3.- El sistema debería contar con un manual de procedimientos de sus distintas áreas de gestión, definiendo las funciones y responsabilidades de cada unidad involucrada.

Estos puntos se pueden considerar de vital importancia dada las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto en el análisis efectuado sobre los procedimientos de seguimiento y control de las subvenciones concedidas por la AECID, que para el Tribunal de Cuentas, exige que se inicien los trámites necesarios para *“regularizar, depurar y actualizar la*

situación de los expedientes de subvenciones, agilizar las actuaciones para interrumpir la prescripción de derechos como consecuencia del transcurso del tiempo, así como declarar la prescripción de aquellos que ya lo estuvieran”.

Esto es especialmente relevante para incidir en la idea que la ejecución directa por parte de instituciones caboverdianas que defiende este trabajo no debería ir en detrimento de la necesaria transparencia en el gasto público. Para ello, el sistema de gestión financiera de los recursos públicos denominado “SIGOB” sería uno de los instrumentos que utiliza el sector público en Cabo Verde pero no debería ser el único para la rendición de cuentas ante el Comité Paritario de Seguimiento.

Para terminar, volver a resaltar la importancia de tener un sistema sistemático de seguimiento como solicita el CAD en su último “Examen de Pares” a España realizado junto a Alemania y Reino Unido en el año 2016. Una de las recomendaciones del informe final de examen hace referencia a la necesidad de que la AECID “establezca sistemas de seguimiento de los indicadores de resultados acordados en los Marcos de Asociación País”, o en un ANG como es el caso de este trabajo.

11.- PROPUESTA DE SISTEMA DE EVALUACIÓN PARA EL ANG

La evaluación se ha definido de muchas maneras a lo largo de sus inicios. Para la Real Academia de la Lengua, evaluar es la “Acción y efecto de evaluar”, y define Evaluar como señalar el valor de algo (estimar, apreciar, calcular el valor de algo). No encontraremos en el mundo de la cooperación una definición exacta pero la de Michael Scriven encuentra casi sesenta términos diferentes para la evaluación dependiendo del contexto en que se apliquen; fallar, analizar, valorar, criticar, examinar, juzgar, tasar.

Por lo tanto, “valorar” es el elemento diferenciador respecto a la función de seguimiento o a las actividades de investigación. La definición utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE hace referencia a establecer el valor o el significado de una actividad, política o programa de manera tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención planeada, en curso o completa.

Particularmente me resulta más apropiada la definición de Carol H. Weiss¹⁴; *“la evaluación es la valoración sistemática de una operación y/o los productos de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como mecanismo para contribuir a la mejora de un programa o política”*.

En el presente trabajo se adopta como esquema para plantear una propuesta de sistema de evaluación para el ANG entre España y Cabo Verde el definido por María Bustelo y Juan Andrés Ligeró que consta de 12 fases divididas en dos partes; el diseño de la evaluación y la realización e implementación de la misma. La propuesta de este trabajo se quedará en elaborar la primera parte referida al diseño de una propuesta de sistema de evaluación para el ANG. En los epígrafes siguientes se realiza una reflexión sobre los principales elementos de las fases mencionadas sobre las que el Comité Bilateral debería tener conocimiento y acordar unos mínimos de consenso para cada evaluación, además de tener un conocimiento común de los términos técnicos empleados y de su significado.

Comenzando por el diseño de evaluación, me referiré al plan de lo que se incluirá en una evaluación. No es en sí el plan completo de trabajo para el estudio.

Patton (1997) distingue dos clases de cuestiones de diseño; las conceptuales y las técnicas. Las cuestiones conceptuales se centran en qué piensan las personas que participan en una evaluación. Entre ellas se incluyen temas como determinar el propósito de la evaluación y temas políticos que deben tenerse en cuenta. Las cuestiones técnicas se refieren al plan de recopilación y análisis de datos. Estas cuestiones técnicas son las que definen una Matriz de diseño que ha de realizarse para plantear cualquier evaluación.

Para ello, el presente trabajo estará guiado por el esquema propuesto en el Master de Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), que consta de los siguientes pasos consecutivos:

- 1.- Propósitos y motivación para evaluar.
- 2.- Acotación y definición del objeto que va a ser evaluado.
- 3.- Elección de la aproximación evaluativa.

¹⁴ Evaluation second edition.p.h.1998

- 4.- Operacionalización; preguntas, diseño de indicadores y sistemas de medida.
- 5.- Elección de Técnicas de recogida de información.
- 6.- Diseños metodológicos.

Adicionalmente, tenemos que preguntarnos sobre las particularidades de evaluar políticas, programas y proyectos en el mundo de la cooperación al desarrollo. La política de cooperación para el desarrollo pretende actuar en las sociedades atacando las necesidades y problemas y cambiando las realidades. Para ello las intervenciones definen unos objetivos de cambio y utilizan diversos instrumentos para su logro. Se puede evaluar cualquier etapa de una política, desde la planificación de la intervención hasta los impactos finales de la intervención tras la obtención de unos determinados resultados.

La evaluación no es una actividad mecánica que se realiza al final de una intervención de desarrollo sino que se integra desde el primer momento en el diseño de una intervención y se facilita con un sistema de seguimiento preciso que permita definir los efectos que causan las intervenciones. Se ejecuta en momentos discrecionales y responde a preguntas específicas. En los próximos epígrafes de este trabajo se irá reflexionando sobre los principales requisitos que debería tener el diseño de las evaluaciones que se presentaran a la consideración del Comité Bilateral del ANG, buscando su conexión con los mecanismos utilizados por la Cooperación Española.

11.1.- PROPÓSITOS y MOTIVACIÓN PARA EVALUAR

Cuando se realiza una evaluación de una política, programa o proyecto público, de acuerdo a Juan Antonio Garde, se analiza información de manera sistemática de los siguientes aspectos¹⁵:

1.- La coherencia de una intervención pública en una doble acepción; coherencia entre los resultados esperados de la intervención y los resultados del resto de las políticas, de manera tal que no existan efectos que se anulen o entorpezcan entre sí; y coherencia entre los objetivos perseguidos y los medios humanos, económicos y jurídicos asignados a la intervención.

¹⁵ La institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en España. Juan Antonio Garde Roca.

2.- *Eficacia de la intervención o en qué medida los objetivos son conseguidos.*

3.- *Eficiencia de la intervención o en qué medida los objetivos han sido alcanzados al menor coste.*

4.- *Impacto o efectos de la intervención o cuáles han sido los resultados esperados (y no esperados) de la intervención y en qué medida los objetivos perseguidos realmente resuelven el problema que dio origen a la intervención pública.*

Bajo esta perspectiva, la evaluación es un elemento fundamental de la formulación de las políticas públicas que deben basarse en evidencias. Es una herramienta que permite verificar y mejorar la calidad, eficiencia y eficacia centrándose en los resultados.

Según Jennifer Greene existen tres propósitos principales; fundamentar el rendimiento de cuentas de los responsables de un programa, mejorar el propio programa en ejecución y promover un mayor grado de justicia social del programa evaluado. Para Marvin C. Alkin¹⁶ se trataría simplemente de comprender mejor un programa para tomar las decisiones acertadas sobre el mismo, rendir cuentas de la ejecución y ampliar la capacidad de la institución ejecutora de beneficiarse del conocimiento generado por una evaluación. Carol H. Weiss es muy precisa en explicar la casuística para evaluar:

1.- Evaluar para tomar decisiones; Se puede corregir el rumbo del programa, ampliar, finalizar o institucionalizar un determinado programa, comprobar nuevas ideas, elegir la mejor de varias alternativas y decidir si se continua con la financiación. Es lo que ha se denominado en la literatura evaluación Sumativa.

2.- Evaluar para aprendizaje de la organización; para mantener registros históricos del programa, retroalimentar a los profesionales involucrados en la ejecución, rendición de cuentas y conocimiento del impacto social de la intervención. El concepto se asimila al de evaluación Formativa.

¹⁶ Evaluation Essentials. Second Edition.

En lo que coinciden todos los autores es en la importancia de identificar quién impulsa la realización de una evaluación ya que determinará las cuestiones a las que la evaluación pretende responder. La iniciativa de evaluar puede tener su origen en la institución financiadora o ejecutora o en cualquier actor vinculado a la ejecución de un programa, por lo que cada uno tendrá sus razones para evaluar.

En particular, la Cooperación Española concibe la evaluación como un componente del ciclo integrado de la política de cooperación; la información recogida durante el seguimiento de las intervenciones es la base para realizar una evaluación. Los resultados de la evaluación a su vez deberían orientar la planificación de nuevas intervenciones.

La evaluación se conforma como un proceso cuyo inicio es el propósito y motivación para evaluar y termina con la adecuada difusión de los resultados de una evaluación entre todos los actores implicados y la incorporación al programa, actores y organización de las recomendaciones y lecciones aprendidas. Incorporación sobre la que también el mecanismo del ANG debiera hacer seguimiento para que no quedara todo el ciclo de seguimiento y evaluación en un ejercicio poco eficaz.

Por lo tanto, los propósitos de una evaluación pueden ser muy amplios; apoyar la toma de decisiones y la rendición de cuentas, aumentar la calidad de la ayuda, facilitar la transferencia de buenas prácticas, la comprensión en profundidad y contextualizada de un programa, mejorar la gestión, promover la participación, fomentar el alineamiento, desarrollar capacidades, favorecer la coordinación y armonización, legitimar la intervención, incrementar la transparencia, orientar la planificación o corregir desviaciones.

El V Plan Director de la Cooperación Española define el objetivo específico del sistema de evaluación como conseguir una evaluación más influyente que incida en la mejora de la Cooperación Española. Para ello desglosa diversas motivaciones generales como son:

1.- Fomentar la toma de decisiones basada en la evidencia; maximizando la relevancia de las evaluaciones con una mayor implicación de quienes toman las decisiones, usando los enfoques, metodologías y técnicas más adecuados, asegurando la oportunidad de las evaluaciones, mejorando la retroalimentación y avanzando en la evaluación de las prioridades transversales.

2.- Reforzando la cultura de evaluación del sistema mediante la mejora integral de las competencias en evaluación. Para ello se avanzará en el fortalecimiento de capacidades de evaluación en los distintos actores.

3.- Reforzando el uso de los resultados de las evaluaciones garantizando la difusión adecuada a cada destinatario, e incentivando la toma de decisiones a partir de sus recomendaciones.

4.- Reforzando la planificación de evaluaciones y rendición de cuentas de modo que las evaluaciones realizadas sean las más estratégicas para el sistema de cooperación.

5.- Consolidando los avances en transparencia mediante la publicación y difusión de la totalidad de evaluaciones y análisis realizados sobre fondos de carácter público.

Desde este planteamiento del Plan Director, parecería priorizar tanto la evaluación para la toma de decisiones como la evaluación para aprendizaje de la organización (incluyendo la rendición de cuentas y transparencia como en la definición de Carol H. Weiss).

11.2.- ACOTACIÓN y DEFINICIÓN DEL OBJETO QUE VA A SER EVALUADO

En este momento y fijada la motivación para evaluar, es el momento de definir el Acuerdo de Nueva Generación con Cabo Verde como el objeto que se propone evaluar. Para ello, es necesario considerar el ANG desde una doble perspectiva. Una primera aproximación al Acuerdo de Nueva Generación en sí y una segunda considerando como evaluanda a los diversos programas, proyectos, convenios y otras intervenciones que serán incluidos en el ANG.

Si bien el sistema de evaluación de las intervenciones que pudieran formar parte del ANG debe ser acordado con las autoridades caboverdianas y obedecer a una planificación y procesos que habrá que definir, un buen punto de partida son los diversos manuales que orientan las evaluaciones de la Cooperación Española y el propio marco normativo que los sustenta.

Por ejemplo, además del marco normativo descrito en epígrafe 5 de este trabajo es pertinente para la evaluación de proyectos y convenios de organizaciones no gubernamentales de desarrollo la Ley General de Subvenciones, las Órdenes específicas de subvenciones a ONGD en cada convocatoria, las Leyes y Órdenes autonómicas o las ordenanzas municipales españolas en caso de la cooperación descentralizada.

Desde este punto de vista, se podrá acotar una estrategia, un plan, un programa o un proyecto determinado. Se puede delimitar la evaluanda en las intervenciones a un determinado Objetivo de Desarrollo Sostenible, por ser innovador o por la facilidad de extraer lecciones de una intervención.

En este sentido, el Comité Bilateral Hispano - Cabo-verdiano deberá establecer periódicamente un Plan de Evaluaciones que defina los criterios y procedimientos para seleccionar una intervención a evaluar o su periodicidad entre otros importantes elementos como la asignación de responsabilidades en el proceso de evaluación y control de calidad de las realizadas.

Como ya se ha mencionado, lo más importante es que la evaluación deberá tener en cuenta siempre los elementos de estructura, procesos y resultados.

11.3.- ELECCIÓN DE LA APROXIMACIÓN EVALUATIVA

Frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, centrada, principalmente en la valoración de resultados, el enfoque integral de la evaluación que se adopta en la Cooperación Española la sitúa desde el primer momento de la formulación y diseño de las actuaciones, con la particularidad de no limitarse exclusivamente a valorar sus efectos una vez finalizadas. Así entendida la evaluación, el diseño, el proceso y los resultados e impactos son contenidos que pueden evaluarse en cualquier momento; antes de la puesta en marcha de la intervención, durante la ejecución o una vez finalizadas las actuaciones.

Durante la fase de diseño es necesario elegir el tipo de evaluación que se realizará. Para ello, se considerará un enfoque pluralista y participativo. Asumiendo que lo que se ha definido como una aproximación orientada a los stakeholders, tendrá un carácter horizontal por los requisitos exigidos por la Cooperación española, que entiende la evaluación

orientada al desarrollo como un proceso de diálogo que promueve la participación activa de los agentes implicados, públicos y del tercer sector que determinan que información necesitan y los fines de la misma.

Por ejemplo, el V Plan Director de la Cooperación Española establece que el sistema de evaluación someterá al Plan Director a un examen intermedio tras los dos primeros años de vigencia en el que se revisarán los compromisos asumidos tomando como base los datos generados a través del sistema de seguimiento. El examen realizará una revisión del progreso realizado, así como una identificación de los principales riesgos detectados.

La DGPODES dirigirá este ejercicio y la publicación y difusión de su resultado, para maximizar su utilización y la toma de decisiones con base en sus recomendaciones. En 2021, la información del examen intermedio se complementará con un ejercicio de metasíntesis, que plasmará en un documento de síntesis los principales hallazgos de las evaluaciones más relevantes producidas en este período y de estudios ad hoc a partir de los insumos generados a lo largo del V Plan Director. Además, fija los criterios con los que se realizaría la evaluación:

1. Aprendizaje; se deberá generar información relevante que retroalimente la toma de decisiones.
2. Oportunidad; deberá servir para adoptar medidas correctoras durante la implementación del Plan Director y tomar decisiones para el siguiente proceso de planificación.
3. Flexibilidad; se adaptará a las necesidades informativas de los tomadores de decisiones y de los gestores de la política de Cooperación Española.
4. Independencia; los procesos de evaluación serán independientes del ámbito de la gestión.
5. Participación; se fomentará la participación de los principales actores de la Cooperación Española.

Son unos criterios que pueden ser perfectamente válidos para evaluar el propio ANG. Por lo tanto, el enfoque es evaluar el documento como suma de sus acciones de cooperación evaluadas con enfoque participativo.

Si bien tradicionalmente los autores han dividido las aproximaciones orientadas por la teoría del cambio o por criterios (juicios finales sumativos), se podría mantener un esquema de evaluación estructura- procesos- resultados como se ha señalado en este trabajo pero, será más apropiado para el propio Acuerdo de Nueva Generación que para las acciones que lo componen, dado que está muy regulado el enfoque que se debe aplicar a éstas.

Así la Cooperación Española de acuerdo al contenido de las evaluaciones describe cuatro tipos¹⁷:

1.- Evaluación de diseño:

Tienen como objetivo analizar la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado, constatar la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna, como en relación con otras políticas y actuaciones que inciden en los mismos territorios o sobre los mismos colectivos y sectores, así como con los marcos superiores de planificación en los que se enmarca la intervención.

2.- Evaluación de proceso o de gestión:

Su objetivo es valorar la forma en que se gestiona y aplica la AOD en sus diferentes formatos y niveles de planificación. Se trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención en relación con su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación, y de examinar la implicación y coordinación de los centros gestores, de donantes y receptores, en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos.

¹⁷ Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española.

3.- Evaluación de resultados:

El objetivo principal es analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia), y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia).

4.- Evaluación de impactos:

El objetivo es valorar los efectos más generales y menos inmediatos de la intervención sobre las necesidades de sus beneficiarios. Es un análisis complejo, pues debe indagar en las relaciones de causalidad entre la intervención y los cambios habidos (efecto neto), deslindándolos de los efectos producidos por intervenciones distintas a la evaluada o por la propia evolución del contexto. Son un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa-efecto. A diferencia de las evaluaciones generales que pueden responder a muchos tipos de preguntas, las evaluaciones de impacto se preocupan por saber cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa sobre un resultado de interés.

Solo interesa el impacto del programa; el efecto directo que tiene en los resultados. Una evaluación de impacto analiza los cambios en el resultado directamente atribuibles al programa.¹⁸

Lo cierto es que la Metodología de la Cooperación Española considera la evaluación orientada a la emisión de juicios finales sobre una acción de cooperación al desarrollo o de Criterios como la más ajustada a sus fines. Para la Cooperación Española los criterios representan una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre la acción.

También afirma que los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad proporcionan un buen punto de partida para definir las cuestiones de la evaluación. Estos criterios son los recomendados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y tienen la ventaja comparativa de haber sido adoptados por la mayoría de los actores del sistema

¹⁸ La Evaluación de Impacto en la Práctica. Banco Mundial. Paul Gertler.2011.

internacional de cooperación al desarrollo. Son parámetros que permiten enjuiciar el éxito y fracaso de una intervención, realizando comparaciones entre intervenciones.

Siguiendo la definición de Patton, los pasos fundamentales para realizar una evaluación orientada por los criterios son los siguientes:

1. Establecer criterios.
2. Establecer estándares. Se entiende el estándar como una cantidad, nivel o manifestación de un criterio determinado.
3. Medir los criterios y compararlos con los estándares.
4. Realizar un juicio de valor de la comparación.

De acuerdo a la Cooperación Española, los criterios deben de adaptarse a las preguntas que se quiere responder. El “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española” (2007) recomiendan la aplicación de criterios de evaluación armonizados e internacionalmente compartidos en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Además de los cinco criterios de evaluación propuestos por el CAD; pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad, el Manual define otros seis criterios que pueden ser también acordados entre los actores dependiendo del contexto particular de cada país y la evaluación; coherencia, apropiación, alineamiento, armonización, participación y la cobertura. Lo más importante para el Manual es que los criterios aplicados en una evaluación se definan con claridad y sin ambigüedades explicando las razones que llevan a su inclusión en la evaluación.

A continuación, se realiza una descripción de los elementos fundamentales a adoptar; criterios y estándares.

11.3.1.- CRITERIOS DEL CAD- OCDE

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), una evaluación de calidad debe ofrecer datos verosímiles y útiles que permitan reforzar la rendición de cuentas en

materia de desarrollo o enriquecer los procesos de aprendizaje, o ambas cosas a la vez. La evaluación en la cooperación para el desarrollo debe permitir que todos los actores se rindan mutuamente cuentas sobre los resultados de su actuación.

Para ello, estableció los siguientes criterios de evaluación:

1.- Pertinencia (relevance); grado en el que una intervención de ayuda al desarrollo se ajusta a las prioridades y políticas del grupo objetivo, pero también del país receptor y del donante.

La evaluación de la pertinencia analiza la calidad del diagnóstico que sustenta la intervención, juzgando su correspondencia con las necesidades observadas en la población beneficiaria y prioridades del país donante y receptor.

2.- Eficacia; grado en el que una intervención de ayuda al desarrollo alcanza sus objetivos.

La evaluación de la eficacia de la ayuda al desarrollo mide y valora el grado de consecución de los objetivos y resultados inicialmente previstos.

3.- Eficiencia; mide los productos-resultados, cuantitativos y cualitativos en relación a los insumos empleados para su obtención.

Es un término económico que resalta la necesidad de que la ayuda se emplea con los menores costes posibles para alcanzar los resultados deseados. Generalmente es necesario comparar aproximaciones alternativas para alcanzar los mismos productos para comprobar si se ha utilizado el proceso más eficiente.

4.- Impacto; son los cambios positivos y negativos producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, intencionadamente o no sobre indicadores sociales, económicos, medioambientales y otros indicadores de desarrollo.

El análisis hará referencia a los resultados intencionados o no intencionados y debe incluir el impacto positivo y negativo de los factores externos, como cambios en relación al comercio y condiciones financieras.

5.- Viabilidad (Sustainability); se ocupa de medir si los beneficios de una intervención pueden continuar después de que la financiación del donante sea retirada. Los proyectos deben ser medioambientalmente y financieramente sostenibles.

El CAD creó una "Red de Evaluación para el Desarrollo" como uno de sus órganos subsidiarios con el objeto de incrementar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo mediante herramientas de evaluación sólidas, independientes y fundamentadas. La Red está constituida por 32 donantes bilaterales y organismos multilaterales de desarrollo: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comisión Europea, Corea, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el PNUD y el FMI.

En 1998, los países miembros de la analizaron el grado de utilidad que se estaba registrando en el uso de los principios del CAD; pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad. Dicho análisis se produjo en un momento en que la mayoría de los donantes internacionales pasaban de un enfoque de proyectos a uno de evaluación sectorial o de programas. Dicha revisión concluyó que los principios eran perfectamente válidos y se reconocía que los principios debían ser reforzados y complementados en áreas clave; retroalimentación y comunicación, promoción de la cultura de evaluación, ejecución de evaluaciones conjuntas, promover alianzas y evaluar la ayuda humanitaria.

En el año 2009, el CAD evaluó los sistemas y recursos de las agencias de sus estados miembros llegando a la conclusión de que las agencias de evaluación para el desarrollo de sus estados miembros ya tenían una política de valuación definida con mandatos claros y con sus unidades de evaluación gestoras respetando la independencia de la función de evaluación.

Los cinco criterios del CAD han legitimado la mayoría de los sistemas de evaluación en el campo del desarrollo internacional, enmarcando sus preguntas en torno a estos criterios.

Sin embargo, la realidad mundial de hoy es muy diferente al 2009 cuando se asienta la última crisis financiera internacional. La Agenda 2030 renueva la idea de que el desarrollo es un marco general que no sólo afecta a los países en vías de desarrollo. La agenda 2030 consolida el seguimiento y la evaluación como una necesidad imperiosa a nivel local, nacional y global para alcanzar los ODS.

Con la entrada en vigor de la Agenda 2030, la Red de Evaluación del CAD ha intentado adaptar los criterios de evaluación a los nuevos tiempos. Así a lo largo de todo el año 2018, se ha realizado una encuesta global entre los socios y actores relevantes de la cooperación internacional para el desarrollo que ayudara a definir las fortalezas y debilidades de los criterios y cómo se podrían adaptar al contexto actual; "Stakeholder Consultation". El trabajo de revisión se realizó entre marzo y octubre del 2018 y consistió en la realización de entrevistas a los socios clave, un seminario de consulta, reuniones internacionales y seminarios en Asia, África y Europa, reuniones con otras redes de evaluación y encuestas a socios.

Sobre la respuesta recibida de 691 encuestas, se concluyó que los criterios del CAD eran ampliamente utilizados incluso en otros sectores que no tenían relación con la cooperación al desarrollo. Hubo un acuerdo generalizado sobre los puntos fuertes de los criterios, especialmente sobre su simplicidad, claridad y amplia utilización que permitía comparaciones y sobre la necesidad de seguir explorando la necesaria adaptación de los criterios al contexto actual.

Del proceso realizado por el CAD, llama mucho la atención la bajísima participación de stakeholders de habla española (9), frente a los 21 franceses y 576 que contestan en inglés. De ellos, el 21% han sido consultores independientes, el 14% ONGs, el 9% entidades del sector privado, el 8% administraciones gubernamentales e instituciones académicas y el 7% instituciones dedicadas a la investigación (think tanks).

En el mismo ejercicio, los participantes definieron los puntos fuertes y débiles de los indicadores según la siguiente tabla:

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
Gracias a su empleo universal han creado un lenguaje universal y marco normativo	No acompañan adecuadamente los ODS; complejidad, inclusión y asociación
Gracias a su estandarización permiten la comparación de evaluaciones y contextos	De aplicación limitada en tipos distintos de evaluación; más adecuados para planes, programas y proyectos que a estrategias, políticas y evaluaciones de instituciones.
Cubren las áreas clave para rendición de cuentas y aprendizaje	Lineales; no acompañan adecuadamente los sistemas de pensamiento
Son criterios simples y claros	Alcance restringido; no acompañar a todos los tipos de cooperación al desarrollo
Son neutrales al ser aceptados en distintos entornos políticos y culturas	Medición limitada; no permiten una medida robusta todos los criterios
Su universalidad; aplicables a distintos sectores y contextos	Proveen una versión estática de lo evaluado
Su utilidad; Proveen información relevante que permite la mejora y el cambio	El enfoque se basa en resultados más que en los cambios transformadores
Enfoque en resultados; enfatiza la importancia de los resultados a todos los niveles	Mantiene un foco insuficiente en género, igualdad y derechos humanos
Adaptabilidad y flexibilidad; Se pueden ajustar a diversas evaluaciones y contextos	Vagos; carecen de especificaciones precisas y parece un conjunto de criterios individuales
Concisos y factibles; son pocos y realistas	Promueven los juicios sumativos en vez de priorizar la transformación, la mejora o el aprendizaje.

Como se ve, hay distintas sensibilidades sobre los criterios del CAD. Pero la solución a las críticas también fue agrupada en cuanto a qué hacer en el futuro con los criterios; ¿se deberían de mantener?, ¿se deberían de adaptar la definición a la Agenda 2030? o simplemente, ¿se deberían dejar de utilizar?; la respuesta fue la siguiente:

CRITERIO DEL CAD	MANTENER CRITERIO	ADAPTAR DEFINICIÓN	DEJAR DE UTILIZAR
PERTINENCIA/RELEVANCIA	47%	47%	6%
EFICACIA	54%	44%	2%
EFICIENCIA	44%	49%	7%
IMPACTO	37%	52%	11%
SOSTENIBILIDAD/VIABILIDAD	38%	55%	7%

En definitiva, más del 90% de los encuestados proponen mantener los criterios del CAD para las evaluaciones, aunque la mitad considera que además de mantener los criterios se deben adaptar a la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible.

Por lo tanto, mientras que se llega a un consenso oficial en la materia, en este trabajo se mantiene la propuesta de utilizar los criterios del CAD para evaluar las intervenciones de cooperación que formen parte del Acuerdo de Nueva Generación, especialmente si éstas tienen forma de plan, programa, proyecto o asistencia técnica y de utilizar un planteamiento más ajustado a la teoría del cambio; estructura-procesos-resultados para el documento o memorándum de entendimiento del ANG, sin descartar su uso en ningún caso.

Para definir con mayor amplitud los criterios de evaluación, se revisan a continuación dos aspectos que se consideran fundamentales como son la propia visión de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española y la introducción de los enfoques de género y de derechos humanos en evaluación.

11.3.2.- CRITERIOS AMPLIADOS POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La Cooperación Española estima que, aunque los cinco criterios del CAD son la base de las evaluaciones, en muchos casos debido a las diversas necesidades de información de los actores involucrados en una acción de cooperación, es posible y conveniente en un contexto evaluativo determinado, utilizar criterios complementarios para incluir en una evaluación. Todos los criterios pueden no ser aplicables a todas las evaluaciones. En cualquier caso, es conveniente trabajar con los mismos criterios preestablecidos para agrupar las cuestiones que faciliten la comparación y agregación de los resultados de las distintas evaluaciones que se realicen bajo en Acuerdo de Nueva Generación.

Así mismo, cuando las preguntas fijadas para una evaluación no se corresponden con los criterios hasta ahora analizados, siempre se podrán incluir nuevos criterios para la evaluación, para lo que también será aconsejable agruparlos en el modelo estructura – procesos – resultados.

Los recomendados son seis. Tres son los principios de eficacia de la ayuda y otros tres definen los siguientes aspectos:

1.- Apropriación; valora hasta qué punto las instituciones de los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, lo que implica la coordinación de las actuaciones de los donantes.

2.- Alineamiento; refleja el compromiso de los donantes para prestar su ayuda teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores.

3.- Armonización; valora la coordinación entre los donantes internacionales para evitar la dispersión de sus actuaciones, aprovechar las ventajas comparativas de cada uno y construir un programa de ayuda más estable y predecible para el país socio, armonizando y simplificando los procedimientos allá donde fuera posible.

4.- Coherencia; se valora por un lado la relación entre los resultados de la intervención y los instrumentos propuestos para lograrlos. Otra visión común de este principio hace referencia a la complementariedad de la intervención con otras estrategias y programas de cara a aprovechar las sinergias.

5.- Participación; se evalúa si los actores que han sido implicados en las diferentes etapas de la evaluación han tenido incidencia en la toma de decisiones.

6.- Cobertura; se analiza si en la definición de los colectivos beneficiarios se han adoptado sesgos hacia algunos o en las barreras de acceso para otros.

11.3.3.- CRITERIOS BAJO EL ENFOQUE DE IGUALDAD DE GÉNERO Y ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

El Enfoque Basado en Derechos Humanos para el Desarrollo (EBDH) y la perspectiva de género fueron incorporados por los principales actores de cooperación en sus programaciones desde el año 2.000. Prueba de ello fueron los esfuerzos de Naciones Unidas durante la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las diversas guías que se fueron creando para incorporar ambas perspectivas por organismos internacionales y agencias de cooperación.

En esencia, se pasó de un enfoque tradicional de donante-beneficiario para solucionar problemas específicos a trasladar los derechos humanos a los beneficiarios que ya no son objeto de dádivas o de la generosidad de países terceros basada en presuntas deudas

históricas, o la solidaridad de las sociedades de los donantes. Por el contrario, los beneficiarios son, por encima de todo, titulares de unos derechos universales que son exigibles. Pero adicionalmente, son exigibles no ya argumentando pasados coloniales más o menos discutibles ante terceros países, sino que son exigibles ante los propios gobiernos por considerarse el respeto de los DD.HH. y la igualdad una condición previa para alcanzar el desarrollo. Se busca crear sociedades respetuosas con los derechos de los ciudadanos e igualitarias entre sus miembros.

Según Naciones Unidas, el Enfoque Basado en los Derechos Humanos para el desarrollo promueve, respeta y garantiza el disfrute de los derechos humanos y tiene un enfoque sobre los grupos más vulnerables.

El análisis de problemas realizado previamente a la definición de una intervención de desarrollo es complementado por el análisis de las desigualdades sociales que sufre la población meta. Muchas veces, la desigualdad está basada en un reparto del poder discriminatorio que es lo que hay que corregir en la base de la intervención.

Por su parte, la perspectiva de género constituye un modo de analizar la realidad social que se enfoca en el análisis de los factores que provocan la desigualdad existente entre mujeres y hombres para cambiarlos como elemento de justicia social. De esta manera, se entiende el género como el acceso igualitario de hombres y mujeres a los derechos humanos. En las intervenciones de cooperación con este enfoque habrá que analizar los motivos de la desigualdad, enfocarse en favorecer a los grupos más vulnerables y promover la participación de todos los actores en el objetivo común de cambiar la realidad. Este cambio de realidad requerirá de una actitud proactiva que permita el disfrute de los derechos a través de la prevención y análisis de estructuras sobre las que se entronca la desigualdad.

Como se ha señalado en este epígrafe, una vez decantados por la utilización de los criterios del CAD, ampliados por la Cooperación Española para la evaluación, la cuestión que se plantea es cómo introducir dichas sensibilidades en la evaluación. La respuesta está en tener indicadores sensibles para los criterios.

Como hemos visto, el CAD es partidario de añadir nuevos criterios dependiendo de las preguntas de evaluación y sus objetivos, como los que hemos comprobado que introdujo la Cooperación Española respecto a los cinco criterios CAD originales.

En cuanto al enfoque Basado en Derechos Humanos para el Desarrollo ya en el 2006, Naciones Unidas añadió a los criterios del CAD las siguientes posibilidades¹⁹:

1.- Igualdad y no discriminación; Todos los seres humanos tienen derecho al disfrute de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición.

2.- Rendición de cuentas; los beneficiarios deben de tener vías de reparación efectivas en caso de violación de sus derechos. Las vías deben conducir a la autoridad competente según el derecho.

3.- Participación e inclusión; los beneficiarios tienen control sobre los procesos de su desarrollo durante toda la programación, desde la identificación hasta la evaluación. Para ello, los procesos deberán ser participativos y democráticos.

4.- Universalidad e inalienabilidad; todos los seres humanos en todas partes del mundo poseen estos derechos. No se puede renunciar voluntariamente a todo derecho inherente del ser humano, ni tampoco puede ser usurpado por otras personas.

5.- Indivisibilidad; los derechos humanos son indivisibles, ya sea de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición.

7.- Interdependencia de derechos; la realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos.

¹⁹ Adaptado de "Diferentes Aproximaciones para hacer una Evaluación Sensible al Género y al Enfoque Basado en Derechos Humanos para el Desarrollo", 2014, María Bustelo Ruesta, Juan Andrés Ligeró Lasa, Julia Espinosa Fajardo y Carmen Mormeneo Cortés.

8.- Responsabilidad e imperio de la ley; los Estados y otros titulares de deberes tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. Los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales.

9.- Progresividad; la realización completa de los derechos económicos, sociales y culturales, en general, no puede darse rápidamente y por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta.

En cuanto a la perspectiva de género, sería conveniente considerar para las intervenciones de cooperación incluidas en el Acuerdo de Nueva Generación la propuesta que De Waal²⁰ plantea para combinar los criterios clásicos de evaluación del CAD con los objetivos del *mainstreaming* de género:

1.- Paridad; Igualdad en el número de mujeres y hombres que se benefician de la intervención de desarrollo.

2.- Igualdad; igualdad de acceso a las mismas oportunidades que los varones.

3.- Equidad; se reconoce que el logro de la igualdad puede requerir un tratamiento diferente de las mujeres y los hombres dadas sus diferentes necesidades, preferencias e intereses.

4.- Empoderamiento; es el grado de conciencia que las mujeres toman sobre su posición de subordinación y en qué modo se fomentan sus capacidades para retar a la misma.

Quedan así establecidos una serie de criterios complementarios cuyo uso y adaptación a las circunstancias de cada intervención son reconocidas y podrían ser incluidas en los términos de referencia de las acciones realizadas bajo el manto del ANG.

²⁰WAAL DE, Maretha (2006) "Evaluating gender mainstreaming in development projects"

11.3.4.- ESTÁNDARES DEL CAD- OCDE

Una vez establecidos los criterios de evaluación, corresponde definir los estándares, es decir, la cantidad, nivel o manifestación entre dos niveles de mérito distintos (Stake,2006). Para la OCDE se trata de definir con el estándar el punto crítico que permite discriminar entre los distintos valores de un criterio. Posteriormente contrastaríamos con los estándares que hemos fijado los datos que hemos obtenido durante la evaluación.

Como afirma el profesor Ligeró, los estándares pueden ser dicotómicos (sí, no), establecer grados y porcentajes, ser flexibles, estrictos, relativos o absolutos, cuantitativos o cualitativos, pero siempre tendrán que señalar en qué punto o momento la pregunta de evaluación es contestada. La búsqueda de Estándares empieza generalmente revisando los criterios que se encuentran en los documentos de formulación de las intervenciones o legislación relacionada u organizaciones profesionales.

Por lo tanto, los estándares para el caso de ANG también tendrán que ser definidos y negociados de acuerdo a cada intervención y los indicadores se tendrán que redactar incluyendo el estándar. Normalmente, los estándares se fijan comparando dos programas o grupos o categorías o en una serie temporal y teniendo en cuenta la evidencia de la investigación que provenga de biografía especializada de un sector o de otras evaluaciones. Este es el punto más importante, considerando dos de los principales problemas que se observan en la fijación de estándares; la emisión de juicios en caso de no alcanzarse un estándar y la legitimidad en la negociación que fije los estándares. Finalmente, se podrán utilizar índices como agregados de indicadores para medir lo mismo.

En la literatura de evaluación suele haber una confusión en cuanto a lo que se entiende por estándar. Muchas veces cuando se escribe sobre los estándares de la evaluación no se hace referencia al concepto ligado a los criterios seleccionados sino, a los estándares que calidad que deben tener los procesos de evaluación en sí mismos.

Para este trabajo, dado que la literatura en la materia es abrumadora, hago exclusivamente referencia a los "Estándares de Calidad de la Evaluación del Desarrollo del CAD", que definen los fundamentos esenciales para dotar de calidad a cualquier proceso o producto de evaluación del desarrollo.

Por supuesto, como casi todo en evaluación, no se trata de normas de uso obligatorio, sino de buenas prácticas desarrolladas a lo largo de los años y que el CAD recomienda no sólo para uso de sus miembros sino también para otros socios de desarrollo.

Por ello, el CAD recomienda que los Estándares se apliquen con sentido común adaptándose a los contextos de cada país y evaluación. Conviene dada su relevancia por tener que observarse a lo largo de todo el proceso de evaluación resumirlos a continuación²¹.

1.1.- Para que el proceso de evaluación sea creíble, ha de ser transparente e independiente de la gestión programática o la elaboración de políticas en la materia.

1.2.- Los evaluadores respetan las principales normas y códigos de conducta profesionales y éticos que les atañen.

1.3.- A fin de incrementar la apropiación del desarrollo y fomentar la mutua rendición de cuentas por los resultados obtenidos, se debe plantear de forma sistemática un enfoque asociativo desde las fases más tempranas del proceso.

1.4.- El proceso de evaluación ha de tener en cuenta los planes, actividades y políticas nacionales y locales en la materia.

1.5.- Deben maximizarse los efectos positivos del proceso de evaluación fomentando la capacidad evaluativa de los socios para el desarrollo.

1.6.- El control de calidad se ejerce a través de mecanismos internos y/o externos; revisión inter pares, grupos consultivos o grupos de referencia.

1.7.- Se debe fundamentar la finalidad de la evaluación en el inicio del proceso.

1.8.- Los objetivos específicos de la evaluación deben establecer claramente el propósito de la misma.

²¹ Estándares de Calidad para la evaluación del Desarrollo. CAD 2010.

1.9.- La intervención para el desarrollo evaluada (el objeto de la evaluación) debe definirse claramente, incluida la descripción de la lógica o teoría de la intervención. Se pondrán de manifiesto las discrepancias entre la aplicación prevista y la efectiva ejecución de la intervención.

1.10.- La viabilidad de la evaluación debe ser analizada; definir si los resultados son verificables y si la evaluación constituye la mejor respuesta a las cuestiones planteadas por los actores implicados relevantes o por los responsables de las políticas.

1.11.- Los actores implicados relevantes deben intervenir en las primeras fases del proceso y debe dárseles la oportunidad de contribuir a su diseño, incluyendo la identificación de los asuntos que han de abordarse y las preguntas a las que la evaluación ha de responder.

1.12.- Si es posible, se evaluará la posibilidad de efectuar una evaluación conjunta entre varios donantes y socios.

1.13.- Las preguntas de evaluación deben ser específicas y relevantes. Las preguntas también deben centrarse en materias transversales, como el género, el medio ambiente y los derechos humanos.

1.14.- En la evaluación se aplican los criterios adoptados por el CAD referentes a la evaluación de la ayuda al desarrollo: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. La aplicación de éstos y otros criterios adicionales depende de las preguntas evaluativas y los objetivos de la evaluación. Si se descarta uno de ellos y/o se añaden otros criterios, deberá explicarse en el informe de evaluación. Todos los criterios aplicados deberán definirse en términos inequívocos.

1.15.- El propósito, alcance y preguntas evaluativas determinan enfoque y la metodología apropiadas para cada caso. La metodología se elabora de acuerdo con el enfoque elegido y debe incluir la especificación y justificación del diseño de la evaluación y las técnicas de recogida y análisis de datos. La metodología seleccionada debe responder a las preguntas de la evaluación utilizando evidencias creíbles. Se debe distinguir entre los diferentes niveles de resultados (lógica de intervención que contenga una jerarquía entre objetivos y medios, indicando los insumos, los productos, el efecto directo y el impacto).

1.16.- Los indicadores para medir el logro de los objetivos se validan de conformidad con criterios generalmente aceptados, por ejemplo, el que responde a las siglas SMART en inglés (Específicos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporalmente determinados). Deben presentarse los datos desglosados para clarificar cualesquiera diferencias entre sexos y distintos grupos de pobres, incluidos los grupos excluidos.

1.17.- Los recursos disponibles para la evaluación deben ser suficientes en cuanto a fondos, personal y habilidades técnicas, de manera que los objetivos de la misma puedan cumplirse de forma eficaz.

1.18.- Las estructuras de gobierno y gestión se deben diseñar para adaptarse al contexto, propósito, alcance y objetivos de la evaluación.

1.19.- La fase de planificación y diseño culmina en la redacción de un documento claro y completo que suele denominarse "Términos de Referencia" (TdR) y en el que se presentan la finalidad, el alcance y los objetivos de la evaluación; la metodología que se aplicará; los recursos y el plazo asignados; los requisitos de presentación de informes y cualesquiera otras expectativas referidas al proceso y productos de la evaluación. El documento debe ser consensuado por el gestor o gestores de la evaluación y los que vayan a llevarla a cabo. Debe seguirse un procedimiento de contratación abierto y transparente para la selección del equipo evaluador.

Los integrantes del equipo deben dominar una combinación de habilidades en materia de evaluación y conocimientos temáticos. No debe olvidarse el equilibrio entre géneros; en el equipo deben incluirse profesionales de los países o regiones socios.

1.20.- Los evaluadores deben ser independientes respecto de la intervención para el desarrollo de que se trate, incluido de sus funciones de formulación de políticas, operativas y de gestión, así como sus beneficiarios previstos.

1.21.- Se debe proteger los derechos y el bienestar de los participantes en la evaluación. Cuando así se solicite o resulte necesario, se protegerá la confidencialidad y el anonimato de los informantes.

1.22.- La evaluación debe describir las fuentes de información empleadas (documentos, informantes, datos administrativos, bibliografía, etc.) con el detalle suficiente para que pueda valorarse su idoneidad. Se debe explicar también la selección de estudios de caso o muestras, señalándose las limitaciones referentes a la representatividad de estas últimas.

1.23.- La evaluación debe describir y explicar la metodología evaluativa y su aplicación. Para analizar efectos directos e impactos, se explicará la atribución y/o contribución de los resultados.

1.24.- La evaluación debe presentar por separado los hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas, con una distinción clara y lógica entre ellos.

1.25.- Los miembros del equipo de evaluación deben disponer de la posibilidad de discrepar de juicios y recomendaciones concretos con los que estén en desacuerdo. Cualesquiera diferencias de opinión en el seno del equipo deben mencionarse en el informe de realización de la evaluación.

1.26.- Se debe ofrecer a los actores implicados relevantes la posibilidad de formular observaciones al borrador de informe.

1.27.- Los resultados de la evaluación se presentan en un formato accesible y se difunden de forma sistemática, tanto interna como externamente, para extraer lecciones aprendidas, realizar acciones de seguimiento y garantizar la transparencia.

Por su densidad y complejidad, los estándares de evaluación del CAD podrían haberse situado al inicio de esta secuencia en el trabajo para no interrumpir el siguiente paso dedicado a definir las preguntas de evaluación e indicadores más apropiados para un ANG, pero he considerado más pertinente recordarlas en este epígrafe para que quede muy clara la distinción de criterios en torno al concepto de estándar en evaluación, a la vez que los estándares del CAD son muy enriquecedores por sí mismos.

11.4.- OPERACIONALIZACIÓN; PREGUNTAS E INDICADORES

La operacionalización es definida como el proceso que define como se contesta a las preguntas de evaluación. Para contestar a cada pregunta de evaluación, se podrán utilizar una lógica inductiva o deductiva, pero se debe dejar constancia de la cadena lógica que lleva a encontrar las fuentes de las que se extraerá la información que nutre los indicadores con los que se contesta la pregunta.

En el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas se define este proceso como trabajo horizontal que se inicia tras finalizar el trabajo vertical, es decir la definición de las preguntas de evaluación.

11.4.1.- SELECCIONAR LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Seleccionar las preguntas de evaluación enfocándose en lo que se desea conocer es fundamental dado que las mismas dan la dirección que seguirá la evaluación y el diseño que será seleccionado. De esta forma, la reflexión conjunta con las autoridades competentes de Cabo Verde y la investigación con los actores de la cooperación involucrados en una intervención son imprescindibles para identificar y definir las preguntas de evaluación. Cuando se desarrollan las preguntas, será fácilmente observable los implicados no tienen necesariamente que compartir las mismas ideas sobre las metas de la evaluación.

Al plantar una evaluación las preguntas se pueden agrupar en tres categorías; descriptivas, normativas y de causa-efecto.

Las Preguntas Descriptivas van dirigidas a determinar lo que es. Patton (2002) se refiere a las preguntas descriptivas como el fundamento de las evaluaciones; buscan comprender o describir un programa o proceso, son directas (quién, qué, dónde, cuándo, cómo, cuántos), pueden usarse para describir tanto insumos como actividades y productos, así como la opinión de los beneficiarios de una acción de desarrollo.

Las Preguntas Normativas comparan lo que es con lo que debería ser. Se compara la situación actual frente a un estándar de comparación. Si una acción de cooperación tiene un sistema de seguimiento basado en resultados, con indicadores y objetivos y cronograma también pueden usarse para responder sobre aspectos de insumos, actividades y productos.

Las Preguntas de Causa y Efecto determinan la diferencia que representa una intervención. Se conocen también como preguntas de resultado o impacto y con ellas se intenta medir los cambios debidos a una intervención. Nos preguntamos sobre si se lograron los resultados deseados debido al programa ejecutado.

Posiblemente, el mayor reto en este punto es ver cómo se ajustan los tipos de preguntas a la teoría del cambio. Las preguntas relacionadas con productos, resultados y objetivos son usualmente normativas.

Las preguntas sobre si se obtienen beneficios en una intervención que no se hubieran logrado de otra manera, o sobre los impactos deseados o no son de causa y efecto. Cronbach (1982) define dos fases para identificar y seleccionar buenas preguntas de evaluación; la fase divergente y la convergente. En la Fase Divergente, los evaluadores deberán desarrollar una lista exhaustiva de preocupaciones potencialmente importantes. Según sus propias palabras *"El primer paso es abrir la mente a las preguntas que se van a introducir al menos brevemente como prospectos para la investigación. Esta fase constituye un acto evaluativo en sí mismo y requiere recopilación de datos, análisis razonado y juicio. Muy poca de esta información es cuantitativa. Los datos provienen de conversaciones informales, observaciones causales y revisión de registros existentes. Los métodos naturalistas y cualitativos son particularmente adecuados para este trabajo porque, al atender las percepciones de los participantes y partes interesadas, permiten al evaluador identificar esperanzas y temores que pueden no haber salido a la superficie como asuntos de políticas..."*.

En la Fase Convergente, el evaluador tendrá que estrechar la lista de pregunta generadas en la fase divergente, a fin de identificar las preguntas más críticas, en función de qué se desea saber, quién utilizará la información obtenida, si su respuesta es significativa para los fines de la evaluación y sobre todo si es factible responder a las preguntas dados los

recursos financieros y humanos disponibles, el tiempo y tecnologías disponibles, pero también el método seleccionado.

Estas preguntas seleccionadas deberán cubrir la lógica de la intervención para después poder comprobar las relaciones causales de un programa. Para Ligeró (2017), las preguntas de evaluación deben de estar referidas a los tres aspectos fundamentales de la Teoría del Cambio:

- Preguntas sobre los resultados finales del programa; por muy bien intencionada que sea una intervención de desarrollo puede tener efectos positivos y negativos que hay que comparar respecto a los previstos originalmente.
- Preguntas sobre los procesos; hay que identificar los aspectos más relevantes de los procesos y observar si se ejecutan respecto a lo previsto.
- Preguntas sobre los elementos estructurales; hay que conocer si los recursos y medios disponibles son los adecuados para la realización de los procesos y el logro de resultados.

Para desarrollar preguntas de evaluación apropiadas, los evaluadores deberán identificar los problemas importantes que atiende la intervención de desarrollo. Además del documento de formulación de la intervención, habrá variada literatura relacionada con el objeto del programa y seguramente otras evaluaciones en la materia. Una vez identificados los problemas, el evaluador hará las preguntas que determinen si los problemas han sido afectados por la intervención de desarrollo. La idea es que finalmente sepamos si la teoría del cambio aplicada es la correcta.

Algunos criterios importantes (Banco Mundial, 2012) para redactar buenas preguntas de evaluación son los siguientes:

1. Establecer un vínculo claro entre cada una de las preguntas de evaluación y el propósito del estudio.

2. Asegurarse de que las preguntas de evaluación vayan dirigidas a los problemas de mayor preocupación.
3. Asegurarse que todas las preguntas admitan respuesta.
4. Establecer un número realista de preguntas.
5. Centrarse en las preguntas importantes, las que deben responderse, en oposición a las que sería bueno investigar.
6. Asegurarse que las preguntas admitan respuesta dados los marcos de tiempo y los recursos disponibles de la evaluación.
7. Considerar el momento de la evaluación en relación con el ciclo del programa.

Como he reflejado en este trabajo la propuesta de evaluación es dual; respecto del Acuerdo de Nueva Generación propiamente dicho gestionado por un Comité Bilateral del Acuerdo y respecto de las intervenciones de cooperación que lo conforman. Así, se pueden adoptar dos enfoques para las preguntas de evaluación en relación a la evaluanda.

Comenzaremos describiendo el relacionado con la calidad institucional del Comité Bilateral que gestionaría la cooperación ente España y Cabo Verde en base a las investigaciones realizadas desde los 90 para cuantificar el impacto que puede tener la baja calidad del desempeño de las instituciones sobre el bienestar social, además de los demoledores efectos de la corrupción sobre la actividad económica, para resaltar la importancia de asegurar una gestión óptima del Comité Bilateral.

El afán de llegar a un punto de transparencia absoluta en el uso de los recursos públicos perfila la necesidad de que el Comité Bilateral del Acuerdo de Nueva Generación se vea sometido a controles que posibiliten toda la información necesaria para que los contribuyentes caboverdiano y españoles puedan conocer cómo se utilizan los costosos recursos públicos y se establezcan adecuados cauces de información para ello.

Así será necesario contar también con un sistema de información sencillo y accesible en formatos adaptados a los usos de la administración de Cabo Verde y comprensibles por la sociedad civil y profesionales del sector.

Para ello, lo más adecuado sería, al igual que se cuentan con una serie de indicadores para medir las preguntas de evaluación de las acciones de cooperación con forma de programa o proyecto, diseñar algunos indicadores que puedan responder a preguntas de evaluación referidas a la calidad institucional del Comité Bilateral.

Los costes asociados a un inapropiado diseño de procesos o gestión de los recursos públicos son mucho mayores que las pérdidas económicas de los recursos que no han sido debidamente empleados. Un nivel bajo de institucionalidad incrementa la incertidumbre en la formulación y ejecución de acciones. También en su evaluación. Finalmente, la baja calidad de la gobernanza facilita que irrumpa la corrupción en los procesos lo que tiene un efecto tremendamente negativo en términos de costes y moral, llevando a la parálisis de una acción de cooperación.

La corrupción en las políticas de desarrollo es especialmente dañina desde un punto de vista moral y de la asignación de unos recursos siempre escasos entre seres humanos necesitados. Ha demostrado ser fatal para mantener la necesaria solidaridad de los ciudadanos.

Por lo tanto, un Comité Bilateral que predique con el ejemplo, servirá siempre de acicate ante los demás actores de la cooperación, ONGD y empresas de cara a atraer su sensibilidad hacia un proyecto común en el marco de las alianzas para el desarrollo.

En palabras de Alcalá y Jiménez, *“los ciudadanos deberían ser conscientes de que la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, la independencia y agilidad de la justicia o la calidad regulatoria de las instituciones públicas no son artículos de lujo intelectual sino factores que, conjuntamente, resultan claves para mejorar a largo plazo el empleo y los ingresos de toda la población”*. Afortunadamente, esta actitud de despreocupación ha cambiado sustancialmente en los últimos años.

Así, entre otros indicadores se podrían desarrollar aquellos que dieran respuesta a las siguientes preguntas de evaluación referidas a la gestión del Comité Bilateral pero también de aplicación a los gestores de las Unidades Técnicas de ejecución de las acciones de cooperación a desarrollar:

1.- ¿Los beneficiarios de una acción de cooperación han participado en la toma de decisiones estratégicas?

2.- ¿Los beneficiarios de una acción de cooperación han mantenido su libertad de asociación y expresión durante la ejecución?

3.- ¿Los beneficiarios de una acción de cooperación han participado en los comités de seguimiento con voz y capacidad de decisión?

4.- ¿Ha existido algún tipo de presión o amenaza por parte de los responsables de la ejecución de una acción de cooperación para el logro de resultados?

5.- ¿Considera adecuada la calidad de los servicios recibidos gracias a la acción de cooperación?

6.- ¿Considera suficiente la profesionalidad y calidad de los gestores de la acción de cooperación?

7.- ¿Se ha enfrentado a alguna traba burocrática que quiera exponer en el transcurso de la ejecución de la acción de cooperación?

8.- ¿Creé que los agentes participantes en la acción de cooperación han respetado las reglas sociales y han cumplido sus obligaciones contractuales?

9.- ¿Creé que los gestores de la acción de cooperación se han beneficiado de su posición para fines privados?

Algunas preguntas podrían estar referidas a la estructura y a los propios procesos diseñados por el Comité Bilateral y que tengan una repercusión clara en los interesados.

Como se mantiene en el presente trabajo para las intervenciones de cooperación desarrolladas al amparo de un futuro ANG entre Cabo Verde y España, a la aplicación de los cinco criterios de evaluación armonizados e internacionalmente compartidos en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad) se pueden unir los seis criterios definidos por la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española y cualquier otro criterio que se requiera incluir en materia de Derechos Humanos e igualdad o que, se considere pertinente en un contexto determinado y sea acordado entre los actores dependiendo del contexto particular de cada intervención y de cada evaluación.

Para ello, las preguntas de evaluación propuestas por criterio se reflejan en la siguiente tabla:

CRITERIO	PREGUNTA DE EVALUACIÓN
PERTINENCIA	¿En qué grado los objetivos de la intervención de cooperación al desarrollo evaluada (ICD) siguen siendo válidos? ¿Son las actividades y productos de la ICD consistentes con el objetivo general y el logro de sus resultados? ¿Son las actividades y productos de la ICD congruentes con los efectos e impactos esperados?
EFICACIA	¿En qué grado fueron los objetivos alcanzados? ¿Cuáles han sido los factores que más han influenciado en el logro o no logro de los objetivos?
EFICIENCIA	¿Fueron las actividades ejecutadas costo -eficientes? ¿Se alcanzaron los objetivos según el cronograma? ¿Se ejecutó la ICD de la manera más eficiente comparada con otras alternativas?
IMPACTO	¿Qué ha sucedido como consecuencia de la ejecución de la ICD y por qué? ¿Cuál es la diferencia real que tiene sobre los beneficiarios una actividad?
VIABILIDAD	¿En qué grado los beneficios de la acción de cooperación continúan una vez finalizado el apoyo financiero de los donantes? ¿Cuáles han sido los factores más importantes que han influido en el logro o no logro de la viabilidad de la acción de cooperación?
COHERENCIA	¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos? ¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención? ¿Son adecuados los procesos empleados para lograr los objetivos de la intervención? ¿Se aprovechan las posibles sinergias que puedan establecerse entre otras intervenciones y la evaluada?

APROPIACIÓN	<p>¿En qué medida han participado los actores locales en el diseño de la intervención?</p> <p>¿En qué medida participan las instituciones locales en la aplicación y gestión de la intervención?</p> <p>¿En qué medida participan las instituciones locales en el seguimiento y evaluación de la intervención?</p> <p>¿En qué medida han participado los beneficiarios en todo el proceso?</p>
ALINEAMIENTO	<p>¿Se adaptan los procedimientos presupuestarios y administrativos de la intervención a los de las instituciones locales?</p> <p>¿Se han tenido en cuenta las estrategias y programas de desarrollo del país socio?</p> <p>¿La intervención incluye medidas específicas para fortalecer las capacidades de las instituciones locales? y en ese caso, ¿se han logrado?</p> <p>¿En qué medida las entidades ejecutora y donante de la intervención han sido transparentes con las instituciones y socios locales?</p>
ARMONIZACIÓN	<p>¿Existen otras entidades y donantes que operen en el territorio o sector o con los mismos beneficiarios de la acción?</p> <p>¿Se han establecido mecanismos de coordinación con estas entidades?, ¿con qué resultados?</p>
PARTICIPACIÓN	<p>¿Se han delimitado los participantes en la acción?</p> <p>¿Han sido eficaces los canales de participación establecidos?</p> <p>¿Se ha logrado el empoderamiento de beneficiarios y organizaciones locales?</p>
COBERTURA	<p>¿Las actividades ejecutadas alcanzaron a todos los colectivos beneficiarios?</p> <p>¿Se han establecido mecanismos que permitan la participación de los beneficiarios?</p> <p>¿Son distintos los colectivos atendidos por la acción de los beneficiarios originales?</p>
REPARACIÓN	<p>¿Han tenido los beneficiarios de la acción vías de reparación eficaces si se han violado sus derechos?</p>
UNIVERSABILIDAD	<p>¿Cómo ha enfocado la intervención el conjunto de derechos de los beneficiarios?</p>
INTERDEPENDENCIA	<p>¿La intervención ha considerado las conexiones entre derechos de los beneficiarios?</p>
RESPONSABILIDAD	<p>¿Cómo ha abordado la intervención las responsabilidades de las instituciones titulares de deberes respecto de los beneficiarios?</p>
PROGRESIVIDAD	<p>¿La intervención ha puesto de manifiesto la existencia de derechos económicos, sociales y culturales no atendidos?</p>
PARIDAD	<p>¿Existe igualdad en el número de mujeres y hombres que se benefician de la intervención de desarrollo?</p>
IGUALDAD	<p>¿Existe igualdad de acceso a las oportunidades que brinda la intervención entre mujeres y hombres?</p>
EQUIDAD	<p>¿Ha existido un tratamiento diferenciado entre mujeres y hombres en función de sus preferencias e intereses?</p>
EMPODERAMIENTO	<p>¿Se han adoptado medidas para revertir la posición de subordinación de la mujer?</p>

Como se ha mencionado, el fin último de las preguntas o cuestiones de evaluación será tener el listado de todas las cuestiones que reflejen los intereses de los actores involucrados en una intervención de cooperación al desarrollo y priorizar las que deben ser contestadas por la evaluación. Lógicamente, la selección de las preguntas será objeto de negociación en el marco del Comité Paritario Hispano – Caboverdiano o a nivel de intervención de desarrollo en primera instancia.

Para su priorización se podrán emplear diversos métodos, si bien, la Cooperación Española hace referencia a los de Cronbach en cuanto a considerar la incertidumbre que exista sobre la respuesta a una pregunta de evaluación, su influencia en el proceso de toma de decisiones, el coste de su investigación y la información disponible al respecto entre otras cuestiones. Finalmente propone una Matriz de priorización de cuestiones de evaluación como la que sigue a continuación y que se presupone una buena base de negociación para el Comité Paritario:

PREGUNTA DE EVALUACIÓN	CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE LAS PREGUNTAS			
	GRADO DE INCERTIDUMBRE	INFLUENCIA	RECURSOS NECESARIOS	INFORMACIÓN DISPONIBLE
PREGUNTA 1	ALTO/MEDIO/BAJO	ALTO/MEDIO/BAJO	ALTO/MEDIO/BAJO	ALTO/MEDIO/BAJO

En la práctica, este tipo de priorización es mucho mejor realizarla a través de un taller de trabajo con los actores involucrados en los que podamos garantizar que los mismos expresan sus intereses con libertad. El acudir a métodos como la encuesta o formularios resulta mucho menos procedente en esta fase de la evaluación, aunque se revele como imprescindible durante la fase de implementación.

11.4.2.- INDICADORES

El diseño de indicadores es uno de los elementos imprescindibles para establecer un sistema de seguimiento y evaluación para el ANG que nos permite verificar si el Acuerdo alcanza los resultados establecidos. A diferencia del mundo de la empresa privada en la que los trabajadores no tienen que identificarse con las misión o estrategia de la empresa en la que trabajan, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, quienes trabajan en el

sector suelen compartir valores de transformación social ligados a la reducción de la pobreza y la igualdad de derechos. Pese a ello, la gestión del seguimiento y la evaluación han estado mucho más definidos en el mundo de la empresa que en el mundo de la cooperación, por haber contado el sector privado con un mayor desarrollo de indicadores de gestión ligados a la consecución de unos objetivos que modifican sustancialmente la remuneración obtenida por los trabajadores si se consiguen, o que pueden llevar a medidas correctivas sobre ellos si no es el caso.

Disponer de un sistema de indicadores para verificar el grado de consecución de los resultados esperados constituye el eje central de un enfoque de gestión orientado a resultados.

Para la OCDE un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo. Es decir, los indicadores ya tienen un sesgo por estar orientados a generar datos que orientan y facilitan la toma de decisiones.

Su formulación retroalimenta la cadena de resultados de una acción de cooperación generando un diseño más consistente de la cadena de resultados. El diseño de indicadores es un proceso creativo orientado a lo que se quiere medir y es recomendable crear una matriz de indicadores que especifique sin dudas a qué pregunta de evaluación contesta cada uno.

Para que los indicadores puedan contestar a un criterio fijado de la evaluación, deben marcar una cantidad, nivel o estándar a partir de cual podemos valorar si se ha conseguido el criterio fijado y si contesta a la pregunta de evaluación. La comparación del nivel o estándar se puede realizar respecto a otras acciones de cooperación, con otros grupos de población, de control, del nivel a lo largo del tiempo, con la opinión de expertos u otras evaluaciones. La combinación de varios indicadores para medir un mismo objeto nos permite crear índices que pueden llegar a ser tan complejos como se imagine.

Para la OCDE, los indicadores para medir el logro de los objetivos se validan de conformidad con criterios generalmente aceptados como el sistema SMART; debe ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalmente determinados, presentando datos desglosados para clarificar cualesquiera diferencias entre sexos y distintos grupos de beneficiarios.

En la literatura de cooperación, se insiste en que los indicadores deben de contar con las siguientes propiedades (las doce magníficas):

1. Pertinente (relevancia); debe reflejar la esencia del resultado que se desea medir.
2. Preciso; expresar si lugar a dudas qué es aquello que se quiere medir.
3. Fiable; el indicador debe arrojar el mismo resultado con independencia de quién lo mida.
4. Comprensivo; recoger los aspectos las significativos del objetivo al que se asocia.
5. Simple; qué solo cubra los aspectos más significativos del resultado al que se asigna.
6. Independiente; que no dependan en la medida de lo posible de factores externos.
7. No redundantes; no repetir el mismo indicador para distintos niveles de la cadena de resultados.
8. Comparable; Se extraen de sistemas estadísticos armonizados para que sean comparables entre acciones de cooperación o países.
9. Oportunos; disponible en el momento de la toma de decisiones.
10. Disponible; disponibilidad de las fuentes de información sobre la que se basa.
11. Costo-eficiente; considerar el coste respecto de la utilidad que nos ofrece.
12. Desagregable; por sexo, edad, etnia, profesión, sector, geografía....etc.

Lógicamente, los indicadores pueden estar referidos a los tres aspectos del modelo de evaluación propuesto; resultados, estructura y procesos.

En otras palabras, los indicadores propuestos deberán responder a una lista de comprobación como la propuesta por la Fundación CIDEAL²² de Cooperación e Investigación:

²² Luís Cámara y Juan Ramón Cañadas. "Gestión del Desempeño, monitoreo y rendición de cuentas". Cideal. 2015.

LISTA DE CHEQUEO INDICADORES	
1	¿Es el indicador relevante para reflejar la esencia del resultado o producto?
2	¿Requiere de otros indicadores complementarios para traducir de manera completa el resultado/producto?
3	¿Refleja el indicador qué es aquello que hay que medir y proporciona una orientación sobre cómo realizar la medición?
4	¿Está desagregado para el sector, espacio geográfico o población de interés?
5	¿Puede obtenerse en una fuente de verificación existente en el país socio o en sistemas internos de gestión de la organización?
6	¿El indicador y la fuente de verificación son fiables con independencia de quién efectúe la medición?
7	¿Puede obtenerse el indicador a un coste razonable?
8	¿Puede obtenerse el indicador con la periodicidad necesaria para monitorear la estrategia?
9	¿Existe un desfase temporal muy amplio entre el resultado/producto que queremos medir y la obtención y difusión del indicador?

11.5.- DISEÑO DE TÉCNICAS Y FUENTES DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

Tras seleccionar las preguntas de evaluación se deberá de seleccionar el enfoque de diseño de evaluación que resulte más apropiado según cada pregunta y teniendo en cuenta que la situación de cada acción de cooperación será particular y que no hay una única manera de tratar una pregunta de evaluación. También es fundamental definir lo que se busca. Así cuando buscamos definir el impacto de una acción de cooperación sobre un resultado esperado, buscamos la diferencia sobre un grupo o una persona cuando ha participado o no ha participado en la acción de cooperación. No es posible medir a la misma persona en dos situaciones diferentes en el mismo espacio temporal, es decir, observarle simultáneamente en dos estados diferentes; cómo medir lo que hubiera ocurrido a una persona en otra circunstancia. Esto es lo que la literatura de evaluación denomina el "problema contrafactual". De ahí, ha pasado a entenderse como el Contrafactual a lo que habría pasado si un beneficiario no hubiera participado en una intervención de cooperación. Existe herramientas estadísticas para permitirnos establecer dos grupos de personas que sean estadísticamente indistinguibles entre sí. A continuación, resumo las tres categorías generales de diseño de técnicas que nos permiten definir el contrafactual.

11.5.1.- CATEGORÍAS GENERALES DE DISEÑO

A la hora de realizar evaluaciones en el marco del ANG pueden ser adecuadas elegir entre realizar diseños experimentales, cuasiexperimentales y diseños no experimentales.

Diseños Experimentales; es el tipo de diseño de evaluación ex ante que requiere la asignación aleatoria de una población a por lo menos dos grupos de tal manera que cada miembro de la población tenga la misma probabilidad de ser asignado a una intervención y pasar a ser parte del grupo beneficiario o al grupo de control que seguirá siendo externo a la intervención. Este es el diseño que se considera más robusto en las evaluaciones.

En este diseño lo que se hará es comparar los resultados de dos grupos; uno será beneficiario de la intervención y el otro no. La asignación de las personas a los grupos ha de realizarse de forma aleatoria resultando en dos grupos que deberían ser similares en cuanto a antecedentes, contexto social, género etc...; tras la realización de la intervención de desarrollo deberían existir diferencias entre los grupos de beneficiarios y de control si no ha habido otros factores externos a los dos grupos.

Algunos autores como Rist (2012) afirman que en la evaluación para el desarrollo existe una tendencia creciente para utilizar diseños experimentales dada la frustración que ha supuesto la falta de conclusiones sólidas sobre buenas prácticas en cooperación al desarrollo, pese a los años de intervenciones transcurridos.

En la práctica identifica seis fases en un experimento:

1. Formular una hipótesis.
2. Medir la variable dependiente (se obtienen los datos básicos).
3. Asignar al azar casos a los grupos de intervención y de control.
4. Introducir el tratamiento o la variable independiente de la intervención.
5. Posteriormente a la prueba, medir otra vez la variable dependiente.
6. Calcular las diferencias entre los grupos y someter a prueba la significación estadística.

La descripción del proceso o "notación" se escribe de la siguiente manera:

Grupo de tratamiento..... O1 X O2

Grupo de control..... O1 O2

Incluso en los métodos experimentales se debe tener cuidado con los denominados falsos positivos que ocurren cuando el estudio indica que la intervención fue la causa del efecto cuando en realidad no lo es y con los falsos negativos que, ocurren cuando un estudio no muestra vínculo alguno entre una intervención y el éxito cuando en realidad, la intervención si está vinculada al éxito.

Los grupos de control implican a menudo no ejecutar una intervención de desarrollo con personas que realmente tienen la necesidad de recibir la ayuda. Esto puede ocurrir por ser normalmente los recursos disponibles insuficientes para abarcar a toda la población con una determinada necesidad por lo que como afirma Patton (2008), si se demuestra que una intervención ha sido eficaz será muy difícil explicar por qué se está excluyendo a ciertas personas de sus beneficios.

La metodología del diseño experimental implica asignar al azar potenciales participantes en una intervención de desarrollo entre los beneficiarios y el grupo de control para que la probabilidad de que ambos grupos sean idénticos sea la más alta. Cuando la literatura habla de idénticos se refiere a que sean iguales en cuanto a características como pueden ser la edad, nivel de educación, sexo etc....

De esta forma, los beneficiarios de una intervención de desarrollo se constituyen como una muestra al azar de la población. La asignación de beneficiarios al azar implica que no haya en la designación de las personas favoritismo o sesgo alguno. Cuando la asignación aleatoria de beneficiarios no es posible, es aconsejable recopilar información sobre los factores en que pueden distinguirse el grupo de beneficiarios y el grupo de control. Identificadas estas variables se pueden incorporar al análisis y nos permite descartar explicaciones incluso si no podemos realizar una selección aleatoria. Aquí tiene relevancia la denominada "validez interna", es decir, la capacidad del diseño de descartar otras explicaciones a los resultados que hemos observado.

Cook y Campbell (1979) enumeran los siguientes riesgos que amenazan la validez interna del diseño:

- El efecto historia; efecto de los eventos no relacionados con una intervención sobre sus resultados.
- El efecto maduración; cambios que ocurren naturalmente por el paso del tiempo.
- Efecto prueba repetida; efectos causados en los resultados por la exposición de los sujetos a una prueba varias veces.
- Efecto deserción; efecto de los que abandonan la intervención en los resultados.
- Efecto Regresión al promedio; tendencia de los individuos con puntuación alta o baja a acercarse al promedio si se repite una prueba.
- Efecto instrumentalización; efectos en los resultados como consecuencia de la falta de confiabilidad de los instrumentos de medida utilizados.

Con más sencillez, Carol Weiss habla del efecto selección como base de la validez interna, es decir, que los beneficiarios tienen características distintas del grupo de comparación desde el principio del experimento.

Diseños Cuasiexperimentales; es el tipo de diseño de evaluación en el que los grupos de beneficiarios y de control se forman ex ante o ex post, pero no existe asignación aleatoria de las personas a los grupos, o en el que se toman medidas repetidas a través del tiempo. Dado que los diseños experimentales son muy difíciles de ejecutar, se utilizan también los cuasiexperimentales que no requieren la asignación aleatoria sino la creación del grupo de control. Los grupos se pueden ubicar en zonas geográficas distintas pero similares o utilizar el mismo grupo antes y después de la intervención.

La desventaja de un diseño cuasiexperimental es que la evaluación no puede vincular de forma definitiva las causas y efectos de una intervención, pero se puede reflexionar sobre las posibilidades de la causa y el efecto.

Los diseños cuasiexperimentales incluyen los que utilizan grupos de comparación con características similares y los que utilizan medidas múltiples, pero no grupos de comparación.

El evaluador construye grupos que son equivalentes en características importantes y se compara el desempeño de estos grupos equivalentes o grupos de comparación. En ocasiones, la evaluación puede encontrar un grupo de comparación que no sea exactamente el mismo que el grupo que recibió la intervención, pero lo suficientemente similar para permitir alguna comparación. La doctrina de evaluación se decanta por utilizar diseños ex ante dado que en los ex -post el grupo de comparación se identifica después de haberse iniciado la intervención lo que es más problemático.

Para determinar si la diferencia entre el grupo de beneficiarios y el grupo de comparación se debe a la intervención evaluada, la evaluación mostrará que los indicadores cambiaron como resultado de la intervención. Para ello, hay muchos diseños cuasiexperimentales, unos más sólidos que otros, pero aquí relaciono brevemente los siguientes:

- Diseño antes-después sin grupo de comparación; se comparan las medidas después de haber empezado la intervención con las tomadas antes de empezar la intervención.
- Diseño de comparación no equivalente sólo posterior; se comparan las medidas después de la intervención.
- Diseño de comparación de series de tiempo; se mide el desempeño de los beneficiarios varias veces antes de la intervención, se ejecuta la intervención y se mide después el desempeño del grupo varias veces; O1 O2 x O3 O4 O5.
- Diseño longitudinal; se hace seguimiento a los individuos en varios puntos a lo largo de un periodo de tiempo.
- Diseño de panel; se hace seguimiento en varios puntos a lo largo de un periodo de tiempo, pero a un panel.
- Diseño correlacional con controles estadísticos; se buscan relaciones entre dos o más variables que no pueden manipularse. Se utilizan técnicas analíticas de regresión múltiple. Se crean estadísticamente grupos de comparación.

Diseño No experimental; es el tipo de diseño de evaluación en la que no se procura conformar grupos de beneficiarios y de control, sino que se pone el énfasis en la descripción de la relación entre una intervención y sus efectos. Así el evaluador escoge cuándo hará una muestra y entre qué poblaciones. Los diseños más habituales son los siguientes:

- Diseño de corte transversal simple; se muestra una instantánea en un punto determinado del tiempo. Esta clase de diseño se utiliza a menudo con una encuesta. Se extraen subgrupos de una muestra general que pueden basarse en la edad, género, ingreso etc.
- Diseño de seguimiento causal; se presentan argumentos lógicos que descarten las hipótesis rivales.
- Diseño de estudio de caso; se realiza una descripción integral en profundidad de una intervención dentro de su contexto.

En un principio, los diseños experimentales son más robustos, por lo que se planeará su utilización prioritaria en las intervenciones desarrollo que se realicen bajo en ANG en Cabo Verde, si bien, por las razones de justicia social y cobertura esgrimidas, no se descarta emplear otros diseños aquí mencionados. Lo cierto es, que los propios documentos de formulación de las acciones deberían hacer referencia a las metodologías de evaluación y diseños que se proponen a priori para realizar una intervención de desarrollo. Pero por la variedad de instrumentos y agentes financiadores, será difícil de conseguir. Pese a ello, sería necesarias la sensibilización del Comité Bilateral desde el inicio de los procesos.

11.5.2.- FUENTES DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

En esencia, los indicadores que se asocian a las preguntas de evaluación priorizadas recogerán la necesaria información a través de las fuentes y técnicas de investigación. La elección de la técnica dependerá por tanto de la pregunta de evaluación que se pretende responder, de lo extensamente formulada que esté, del tiempo disponible y de los recursos disponibles para su financiación.

Sea cual sea el tipo de datos que se esté recogiendo se procurará aplicar un Enfoque Estructurado, es decir, todos los datos que se van a recopilar deben de tener la misma forma. Los datos deben permitir comparar hallazgos en diferentes intervenciones y sitios para poder extraer las buenas prácticas y los fallos e incluso buscar la costo - eficiencia de diversas intervenciones. También puede ser muy útil aplicar un Enfoque Semiestructurado cuando la información se recopila de manera sistemática pero los datos no se recopilan de la misma forma cada vez. Por ejemplo, es el caso de las entrevistas semiestructuradas.

Respecto los datos que vamos a obtener, los podemos clasificar en dos grandes grupos; los cuantitativos que son datos en forma numérica y los cualitativos que son datos en forma no numérica. Los datos cuantitativos pueden medirse (por ejemplo; el tiempo). En la recolección de datos de una evaluación se utilizan actualmente enfoques mixtos para responder a la misma pregunta de evaluación.

Los datos cuantitativos ofrecen una mejor estructura y confiabilidad que los cualitativos. Los datos cualitativos se refieren a descripciones y no tienen por qué ser medidos con la precisión de los anteriores (por ejemplo; la simpatía). Patton cita tres métodos de recolección de datos cualitativos:

1. Las entrevistas abiertas que ofrecen datos directos sobre opiniones, conocimiento o sentimientos.
2. Las observaciones directas que ofrecen datos detallados sobre las actividades, procesos o comportamientos.
3. El análisis de documentos que produciría registros, informes o publicaciones.

Así afirma que la mayor parte de la recolección de datos cualitativos proviene de emplear tiempo en el entorno bajo estudio.

El evaluador hace observaciones de primera mano de actividades e interacciones, vinculándose algunas veces a actividades como observador participante. Las notas extensas de la recolección de datos son los datos en bruto. Estos datos se organizan como descripciones narrativas ilegibles en temas principales y ejemplos de casos ilustrativos.

La técnica elegida dependerá de cada situación particular de las acciones de cooperación del ANG si bien, se citan a continuación los principales instrumentos de recopilación de información:

1.- Enfoque de recolección participativa de los datos; se suelen incluir en este grupo las reuniones comunitarias, la cartografía y las caminatas transversales. Respecto de las reuniones comunitarias los actores implicados deben acordar el propósito de la reunión. Los evaluadores no deben obtener las listas de participantes exclusivamente de las contrapartes locales oficiales para evitar selecciones sesgadas.

La cartografía hace referencia a plasmar en imágenes los elementos que conforman la comunidad de los beneficiarios, sus recursos y como se relacionan entre sí.

Las caminatas transversales es una técnica espacial para recopilar datos. El evaluador debe atravesar la zona de intervención con el objeto de recopilar toda la información posible sobre condiciones, personas, problemas y oportunidades. Con ellas se puede obtener un cuadro general de la comunidad e identificar problemas a investigar adicionalmente.

2.- Análisis de Registros; son los datos que son manejados o publicados por terceros de los que se deben conocer cómo fueron recopilados y cómo definieron los criterios y variables utilizadas. Por ejemplo, periódicos, blogs o internet, archivos, bases de datos, informes oficiales, censos etc.

3.- La Observación; la observación es una herramienta de recolección de datos para documentar actividades, procesos y productos. Los observadores suelen trabajar con listas de verificación para reflejar eventos y cómo evolucionan. Para registrar las observaciones se suelen utilizar guías de observación, listas de verificación y notas de campo. Según Loflan (1971), las notas de campo son *“el determinante más importante de lograr un análisis cualitativo. Proporcionan la razón de ser del observador”*.

Es importante aquí volver a Patton (2002) que señala que solamente porque una persona esté equipada con sentidos que funcionan no significa que esa persona sea un observador calificado identificando cinco componentes para una adecuada capacitación de observadores:

- Aprender a prestar atención
- Practicar escritura descriptiva
- Adquirir disciplina en la elaboración de notas de campo
- Separar los detalles de las trivialidades
- Saber triangular las observaciones con método

Miguel Vallés²³ avisa de la posibilidad de confundir método de campo con observación; *“la estrategia del método de campo tiende a confundirse con un instrumento específico de obtención y análisis de datos como es la técnica de la observación participante”*.

4.- La encuesta/cuestionario; las encuestas son especialmente útiles para recopilar datos de percepciones, opiniones e ideas personales y no tan útiles para medir comportamientos,

²³ Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Síntesis 2007.

dado que no suelen reflejar lo que realmente hacen las personas. Pueden ser estructuradas si se incluye en la encuesta un rango de elecciones de respuesta o semiestructuradas si hay preguntas abiertas que predominen.

Generalmente las encuestas se realizan por teléfono, a través de cuestionarios distribuidos en papel o por internet. En ningún caso deberán de generar respuestas inducidas por el tipo de pregunta. En el marco del ANG se podría prestar una atención especial al diseño de la encuesta y a la información que acompañe a la misma solicitando su contestación.

5.- Grupo de Discusión; es una metodología de evaluación en la que se reúnen pequeños grupos de actores para discutir temas específicos bajo la dirección de un moderador. Se utilizan preguntas abiertas que previamente han sido fijadas. El moderador dirige las discusiones en un proceso de indagación en el que realiza preguntas adicionales si son pertinentes. Los grupos de discusión suelen tener entre 6 y 12 componentes y la selección de los participantes no debe sesgar los resultados de la evaluación. Todas las categorías de actores deben estar representados en las sesiones que se planifican y graban.

El moderador se ocupa de que todos los participantes expresen su opinión y que no se monopolicen las opiniones.

6.- Diarios y listas de revisión; el diario es un informe escrito por un participante con carácter diario. Capta actividades y sus características.

7.- Juicio de Experto; en numerosas ocasiones resulta necesario involucrar en la ejecución de una evaluación a expertos como fuentes de información y opinión. El juicio puede provenir de un experto individual o de un panel de expertos. En el juicio de expertos se utilizan procedimientos profesionales.

8.- Técnica Delphi; es una herramienta que posibilita a expertos que residan en distintos puntos de la geografía dialogar y consensuar opiniones a través de un proceso interactivo. Se plantean preguntas específicas a los expertos y un moderador centraliza todas las respuestas retroalimentando a los expertos. Las opiniones se manejan como anónimas no dando lugar a ningún tipo de enfrentamiento. Este método es útil para consensuar problemas, estrategias y prioridades.

9.- Entrevistas; las entrevistas también pueden ser semi-estructuradas si los entrevistadores trabajan sobre un guion con preguntas preestablecidas y no estructurada si se tiene un objetivo de información.

Vistas las técnicas, es conveniente explorar resumidamente cómo se podrá determinar la cantidad de información y datos que se considere oportuno recopilar y seleccionar las fuentes de datos de procedencia para que reflejen a los beneficiarios de las intervenciones de cooperación. Este proceder debe ser también exigible en el planteamiento de futuras evaluaciones.

10.- Historia de Vida; son las autobiografías de beneficiarios de la intervención o personas que sirven de ejemplo narradas por sus protagonistas que son utilizadas para reforzar aspectos parciales de la evaluación.

11.5.3.- TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LAS EVALUACIONES

Hasta el momento se ha realizado un resumen aplicado a lo que serán los Acuerdos de Nueva Generación de la Cooperación Española de la secuencia lógica que se propone para seguir en las fases de las evaluaciones realizadas con la cobertura de un ANG, basadas en la propuesta de las profesoras María Bustelo y Juan Andrés Ligerero del Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Siguiendo la secuencia lógica se ha podido establecer la información necesaria para que como requisitos mínimos o comunes se establezca el diseño de las evaluaciones que pudieran tener las intervenciones de cooperación establecidas en un Acuerdo de Nueva Generación con Cabo Verde.

Varios elementos se mezclan para definir la propuesta. Por un lado las buenas prácticas establecidas por la Cooperación Española a través de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por otro la heterogeneidad de instrumentos que pueden ser de aplicación para la canalización de ayuda oficial al desarrollo en Cabo Verde como asistencias, técnicas, ayuda presupuestaria, colaboración con la sociedad civil, cooperación reembolsable y la falta de una doctrina y procesos sinérgicos establecidos por las autoridades de Cabo Verde, más allá del seguimiento técnico – financiero realizado por cada institución receptora.

En el presente capítulo, se realiza una propuesta adaptada de lo que podrían ser un modelo uniforme de términos de referencia para la evaluación de las diversas acciones de la Cooperación Española en Cabo Verde, que serviría también de documento marco de la evaluación a realizar. Los TdR incluso pueden servir de guía para la realización de evaluaciones internas, aunque en el espíritu del modelo planteado en España, está acudir a la contratación de un equipo de evaluadores externos.

Por el carácter participativo que se exige la Cooperación Española, todos los actores implicados en el proceso de evaluación deben consensuar el contenido de los términos de referencia antes de su aplicación o licitación y sería deseable en este modelo propuesto que el Comité Bilateral del ANG aprobara tras su análisis y revisión cada uno de los diseños de evaluación presentados tras su negociación a nivel de actores involucrados en la intervención.

El Comité Bilateral se ocuparía de revisar que los términos de referencia de cada evaluación sistematicen la información que ha llevado a realizar un determinado diseño de evaluación, es decir, replicando el esquema propuesto en el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid que es perfectamente compatible con las buenas prácticas implantadas por el MAEC.

Para la realización de su trabajo sobre el diseño de la evaluación se sugiere negociar con las autoridades de Cabo Verde algún modelo de matriz de análisis previo de los términos de referencia que las diversas intervenciones de desarrollo en Cabo Verde remitirían al Comité Bilateral para su aprobación. Se muestra a continuación un ejemplo de matriz en el que se propone responder a las siguientes inquietudes:

EPÍGRAFES PROPUESTA DE EVALUACIÓN	CONTENIDO PROPUESTO
TÍTULO DE LA EVALUACIÓN PROPUESTA	
PROPÓSITOS GENERALES	Los propósitos u objetivos generales que persigue con la evaluación, marco regulatorio donde se establezca la necesidad de llevarla a cabo o conveniencia de impulsar proceso evaluativo.
ANTECEDENTES INTERVENCIÓN DE DESARROLLO	Resumen de la intervención a evaluar, marco legal, planificación en el ANG, fecha de inicio y finalización,

	presupuesto asignado a la intervención, la lógica de planificación (objetivos, actividades y resultados esperados, fases previstas y realizadas), fechas de inicio y finalización y presupuesto de cada una, indicando el momento en el que se encuentra la intervención). Incluye el contexto socio-económico de la intervención y las características de los beneficiarios.
DIMENSIONES Y ACTORES IMPLICADOS	Dimensiones geográfica, institucional, temporal, social y temática o sectorial de la intervención que deben afrontarse en la evaluación. Establecer la cobertura de la evaluanda. Añadir una relación de la información disponible como documentos programáticos, informes, evaluaciones previas, indicadores sobre la intervención, bases de datos existentes.
PREGUNTAS CRITERIOS Y TIPO DE EVALUACIÓN	Establecer las cuestiones y preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta focalizándose en aquellas más relevantes.
METODOLOGÍA	Si bien es recomendable que el equipo de evaluadores tome sus propias decisiones en función de la evaluación, se solicitará en los TdR la inclusión de una aproximación metodológica previa y una propuesta de técnicas de recogida y análisis de la información. La metodología aplicada será sensible al género y tendrá un enfoque de Derechos Humanos.
PLAN DE TRABAJO	Se propondrán las fases, plazos y productos necesarios diferenciando entre la fase de diseño y el trabajo de campo.
ANÁLISIS DE DATOS	Una vez recopilados los datos, la propuesta de evaluación debe contener una estrategia de análisis de datos, dado que los datos cuantitativos y cualitativos requieren de distintas estrategias y técnicas, que deberán ser también propuestas. Lógicamente, la propuesta puede ser modificable cuando el equipo evaluador tome las riendas de la evaluación.
PERFIL DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN	Especificar si se priorizan equipos mixtos si se quiere contar con consultores de Cabo Verde si tuvieran experiencia, si se propone mantener un equilibrio de género en la composición del equipo y establecer el idioma de trabajo. Estas consideraciones son igualmente válidas si se ha propuesto una evaluación interna.

PLAZO DE EJECUCIÓN	Incluirá el calendario de entrega de productos, juicios, conclusiones y recomendaciones
PRESUPUESTO ESTIMADO	Incluirá el presupuesto en euros o escudos caboverdianos por tener ambas divisas una paridad fija.
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	Se especificará la forma propuesta para su presentación y difusión pública.

24

Para finalizar el presente trabajo, se procederá a reflexionar sobre la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación para las intervenciones de desarrollo que se realicen a través de la conformación de alianzas público- privadas de desarrollo.

La razón de establecer el presente modelo son los propios instrumentos innovadores que nutren la esencia de los Acuerdos de Nueva Generación. La explicación está de nuevo en las palabras del ministro Borrell en la presentación del III Plan África; “el Gobierno carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de África, pero esto no debe detenernos; la sociedad civil y el sector privado españoles tienen el potencial de convertirse en actores decisivos en el continente africano”.

Es así como nuevos instrumentos de cooperación como las alianzas público - privadas o la cooperación delegada se presuponen como elementos claves para dirigir nuevos flujos de cooperación a Cabo Verde que complementen la dedicación tradicional de nuestra sociedad civil y de las administraciones públicas en el continente africano.

²⁴ Adaptado del Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española.

12.- UN CASO DE ESTUDIO; LAS ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS

En relación al seguimiento y evaluación de las Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo comenzamos por intentar resumir el rol de la empresa como actor de desarrollo. Hemos mencionado en el capítulo dedicado a analizar las características de los países de renta media que el mundo en desarrollo es cada vez más heterogéneo. Hay un amplio espectro de países con necesidades e intereses dispares. Incluso en las economías que crecen la desigualdad entre los ciudadanos permanece y en muchos países se incrementa.

La forma en que se ha estado financiando el desarrollo ha evolucionado en paralelo a los nuevos tiempos. Hoy en día los recursos que reciben los países en desarrollo gracias a la inversión extranjera directa, la financiación privada o las remesas han sido mayores que los flujos de AOD. Lógicamente, la atención se ha ido desviando hacia los flujos privados como motores de desarrollo y nos preguntamos cómo estos flujos pueden incrementar su impacto en la reducción de la pobreza. Desde el año 2002 en que se celebró la Cumbre Mundial de Financiación del Desarrollo de Monterrey los donantes internacionales adoptaron la búsqueda de fuentes de financiación para el desarrollo innovadoras entre sus prioridades.

Pero, además los países donantes que no forman parte de Comité de Ayuda al Desarrollo del CAD tienen cada vez más peso, como lo están asimismo ganando la sociedad civil y el sector empresarial. La respuesta del sector público ha sido llamar a trabajar conjuntamente entre todos, es decir, a conformar alianzas.

12.1.- DESARROLLO y EMPRESA

Desde los años 90, el desarrollo ya se ha conceptualizado como un proceso de ampliación de las capacidades y libertades de los ciudadanos. Como hemos mencionado, el desarrollo ha recibido un gran impulso con la introducción del Enfoque de Derechos Humanos basándose en la idea de que todos los seres humanos tienen unos derechos inalienables. Dichos derechos no pueden ser violados pero, además hay agentes responsables de protegerlos. Los informes de Desarrollo del PNUD desde entonces pusieron de manifiesto que frente a los aumentos en la esperanza de vida global nos enfrentábamos a un aumento de la desigualdad, entre países y entre sus ciudadanos, con unos modelos de producción y consumo que han resultado no ser sostenibles.

Frente a esta realidad, nació la idea de que el desarrollo humano fuera inclusivo para que pudiera alcanzar hasta a los colectivos más vulnerables y que no degradara nuestro planeta. Para ello, el rol de los estados se reveló como una condición necesaria pero no suficiente.

Primero se reconoció el vital papel de la sociedad civil para acompañar los procesos de desarrollo y posteriormente, se evidenció que los países que más rápidamente crecieron e incrementaron sus niveles de desarrollo humano tuvieron como base un sector empresarial pujante. Desde entonces, los sectores públicos, privado y la sociedad civil han buscado articular procesos de coordinación entendiéndose como un todo que ejerce papeles diferenciados.

En 1999, Naciones Unidas ya proponía un "Pacto Global" de valores y principios compartidos solicitando a las empresas que asumieran y apoyaran valores ligados a los Derechos Humanos, normas laborales, lucha contra la corrupción y medio ambiente. En el 2003 se creó la Comisión para el Sector Privado y el Desarrollo de Naciones Unidas para identificar los obstáculos que limitan la expansión del sector privado entre las comunidades de menores ingresos en los países en vías de desarrollo. Naciones Unidas resumía que dentro de los esfuerzos de desarrollo está *"preparar el terreno para que las actividades del sector privado puedan brindar puestos de trabajo y generar los ingresos necesarios para crear una sociedad más equitativa y próspera"*. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a enfocar sus esfuerzos en la creación de negocios inclusivos como herramienta de lucha contra la pobreza. Ya en el año 2010 la Unión Europea se sumó a los esfuerzos con la publicación del libro verde "Política de Desarrollo de la Unión Europea en Apoyo del Crecimiento Integrador y el Desarrollo Sostenible" para afirmar que *"Los actores del sector privado son una fuerza y un componente del desarrollo con múltiples funciones de intermediarios en conflictos, proveedores de servicios y donantes o prestatarios por derecho propio, con los que aportan perspectiva y valor añadido. Debe mantenerse un diálogo regular con ellos como el que lanzó la Comisión para alcanzar un consenso sobre los retos venideros y las áreas más necesitadas de cambio"*.

Coincidiendo con el periodo de ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) introducía dentro de la coherencia de políticas de desarrollo el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas en

los países socios, para que actuaran responsablemente contribuyendo a los ODM y a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades en la que se encontraran inmersas.

Las mayores críticas a este planteamiento vinieron de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España que frente al posicionamiento del IV Plan director en la materia alertaba del riesgo de priorizar estrategias de crecimiento económico y del sector privado (lucrativo) en un contexto de recursos decrecientes en detrimento de los servicios sociales básicos. Se unía así a la corriente de opinión que consideraba que la reducción de la pobreza se podía ver obstaculizada por los intereses geopolíticos y empresariales.

Estas reticencias al papel de las empresas en desarrollo no eran compartidas por el sector empresarial que, sin embargo, reconocía no estar familiarizado con novedosos enfoques como el de género o derechos humanos y que operativamente, consideraban el sector del desarrollo burocrático, y poco eficiente.

Actualmente, ya no se discuten las capacidades propias del sector empresarial en el sector del desarrollo. Las capacidades de innovación, productiva y de organización pueden ser aprovechadas. La empresa siempre tuvo un importante papel en la canalización de AOD en la ejecución de proyectos empresariales, la compra de bienes o la retribución de servicios y puede ser observada desde las perspectivas de la responsabilidad social empresarial, las operaciones de la empresa y el contexto institucional.

Así, llegó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que ha sido resumida en este trabajo. Llega bajo el principio ya observado para los países de renta media de "responsabilidades compartidas pero diferenciadas" en el que la financiación de la agenda de desarrollo vendrá principalmente de los recursos nacionales públicos que necesariamente tendrán que ser complementados por la actividad nacional e internacional privada además de la cooperación internacional para el desarrollo.

Para ello, se describe como el elemento integrador a las alianzas entre gobiernos, sociedad civil y empresas para establecer agendas comunes, movilizar los recursos necesarios y aseguran el seguimiento y rendición de cuentas. Para promover las buenas prácticas sociales y ambientales, difundir normas como la protección y respeto de los derechos

humanos, promover el buen gobierno y la rendición de cuentas, el aumento de la inclusión y la igualdad.

En este epígrafe final del trabajo me centraré en el aspecto de las alianzas, pero haré una pequeña referencia a la Responsabilidad Social de las empresas. Primero definirla como la "Responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente mediante un comportamiento ético y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad, tomando en consideración las expectativas de las partes interesadas, cumpliendo con la legislación aplicable, siendo coherente con la normativa internacional y estar integrada en toda la organización".²⁵

12.2.- ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO

Las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) permiten ampliar los recursos disponibles para desarrollo, pero también que las empresas hagan sus negocios más inclusivos incorporando en la cadena de valor a pequeños productores locales, transferir capacidades en la comunidad en la que se inserta la empresa y establecer consensos sobre los problemas de desarrollo en los que se vean inmersas.

El término Alianzas Público Privadas (APP) se ha utilizado para definir la prestación por parte de una empresa de un bien o servicio que tradicionalmente estaba en el ámbito de los servicios públicos. Son muy comunes en el terreno de las infraestructuras regulándose por la normativa de contratación pública. Las relaciones de una entidad oficial de desarrollo con el sector privado empresarial circunscritas a un contrato de gestión o concesión se definen como Partenariado Público Privado (PPP).

En contraposición a una relación puramente comercial, la AECID define como Alianza Público Privada para el Desarrollo a la "*relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable*

²⁵ Guía ISO 26000 OIN

*impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros”.*²⁶

Por lo tanto, Las APPD se establecen para combinar recursos complementarios de organizaciones distintas para conseguir un objetivo de desarrollo común, compartiendo la toma de decisiones, los costes, los beneficios y los riesgos, cuyos resultados impactan en el desarrollo.

Resumo a continuación los participantes en una APPD:

12.2.1- PARTICIPANTES EN UNA APPD

Tradicionalmente se habla del sector público, el sector empresarial, y la sociedad civil. En la práctica, cada zona de intervención es un mundo. Puede haber actores involucrados que sean empresas públicas, fundaciones sin ánimo de lucro que pertenezcan a empresas u organizaciones de la sociedad civil que tienen actividad económica.

En una APPD las entidades pueden tener distintos roles:

- Entidad promotora; es la entidad de la que surge la iniciativa de realizar el proyecto. Puede ser cualquier miembro de la alianza y suele identificar la iniciativa y a los actores. Cada actor puede tener algunas ventajas respecto a los otros para ser entidad promotora, lo que se debe tener en cuenta en función del contexto del proyecto.
- Entidades socias y colaboradoras; se denominan entidades socias a las que participan formalmente en la APPD asumiendo conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros. Las entidades socias que participen desde el inicio en la APPD deberían además definir conjuntamente los objetivos, y las que se adhieran posteriormente a la alianza deberán asumir estos objetivos y los procedimientos de trabajo ya acordados.

²⁶ Protocolo AECID para la Gestión de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).

Se denominan entidades colaboradoras a las que participan en una APPD pero sin adherirse formalmente a la APPD y por tanto no tienen el mismo peso en la toma de decisiones. Algunas entidades tienen este rol bien porque sólo participan en acciones puntuales o bien porque por cuestiones legales o institucionales no pueden adherirse.

- Entidad facilitadora; las APPD requieren de un intenso trabajo de coordinación entre los actores, por lo que es común que una entidad juegue el papel de facilitadora. La entidad facilitadora puede ser la misma entidad promotora, una de las entidades socias o una entidad tercera contratada expresamente para tal fin. En general suele actuar como secretaría de la APPD.
- Colectivo beneficiario; para garantizar la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones que les afectan, se les ha de involucrar desde la fase de identificación.

12.2.2- ANÁLISIS RIESGO/BENEFICIO

Las APPD son relaciones voluntarias y colaborativas, en las que es imprescindible que todos los participantes tengan muy claro desde la identificación que todas las partes desean obtener un beneficio por su participación. Si no hay beneficios claros es muy difícil que una entidad se involucre y sobre todo que mantenga su participación activa en el mediano y largo plazo. Hay beneficios para los proyectos que se hacen en alianza y beneficios para los actores que participan en ellos. Los beneficios más recurrentes en los proyectos de APPD son los que se refieren a la creación de sinergias entre actores como la mejora de la coordinación con objetivos comunes, el incremento de los recursos económicos, humanos y de organización, compartir experiencias, el aumento de la escala de las actividades o la mayor sostenibilidad a la finalización del proyecto.

Gómez Galán y Sainz Ollero (2014) resumen las principales aportaciones, beneficios y obstáculos de los actores involucrados en una APPD, distinguiendo entre sector público, sector empresarial y sociedad civil:

SECTOR PÚBLICO		
APORTACIONES	BENEFICIOS	OBSTÁCULOS
MARCO DE RESULTADOS/OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA	INCREMENTO DE LA FINANCIACIÓN DISPONIBLE A TRAVÉS DE ACTORES PRIVADOS	ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO
NORMATIVAS, SEGURIDAD	MAYOR CONSENSO Y LEGITIMIDAD EN SUS ACTUACIONES	FLEXIBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS APPD
RECURSOS HUMANOS	INCREMENTO DE LAS CAPACIDADES Y TÉCNICAS DE TRABAJO	

SECTOR EMPRESARIAL		
APORTACIONES	BENEFICIOS	OBSTÁCULOS
CAPACIDADES ESPECÍFICAS	ACCESO A MERCADOS	ADECUACIÓN A RITMOS DE TRABAJO CONDICIONADOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
RECURSOS HUMANOS	INCREMENTO DE SU LEGITIMIDAD SOCIAL	PÉRDIDA DE VISIBILIDAD DE SUS APORTACIONES
TECNOLOGÍA/INNOVACIÓN	ACCESO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
NEGOCIOS INCLUSIVOS	INCREMENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL	
RECURSOS FINANCIEROS	MEJORA DE LA IMAGEN CORPORATIVA	
	CADENAS DE VALOR SOSTENIBLES	
	NORMATIVA Y SEGUROS EN SU ACTUACIÓN	
	FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICAS	
	AMPLIACIÓN DE LA BASE DE CLIENTES POTENCIALES	

SOCIEDAD CIVIL		
APORTACIONES	BENEFICIOS	OBSTÁCULOS
CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA	DIVERSIFICACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN	VINCULACIÓN CON INTERESES EMPRESARIALES
CONTACTO DIRECTO CON LOS BENEFICIARIOS	AMPLIACIÓN DE ÁREAS DE INCIDENCIA	
CAPACIDAD TÉCNICA EN INTERVENCIONES DE DESARROLLO	INCREMENTO DEL IMPACTO DE SUS ESTRATEGIAS	

Existen riesgos que se deben asumir y trabajar para evitarlos o minimizarlos en lo posible.

Entre ellos destaca el potencial daño a la reputación e imagen de los actores que intervienen por establecer alianzas con actores con distintos puntos de vista o formas de trabajo que choquen con la política institucional propia de cada uno de ellos.

Otros riesgos derivan de los representantes de las entidades participantes, como las implicaciones negativas que puede tener una selección inadecuada de los representantes cuando no cuentan con las habilidades de negociación necesarias, o el cambio de los interlocutores que requerirán volver a ganarse la confianza del resto de participantes.

Pero, sobre todo siempre habrá alrededor de la intervención de desarrollo detractores por lo que habrá que presentar las alianzas con la máxima objetividad, no ocultando la información de su formulación y poniendo en valor los beneficios reales. Se relacionan siguiendo a los autores citados una tabla con los obstáculos que se pueden esperar en la ejecución de una APPD y las medidas correctoras que pueden adoptarse:

OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS	MEDIDAS CORRECTORAS
SECTOR PÚBLICO	
ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO	-SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DE LA APPD PARA GENERAR ESCASA CARGA DE TRABAJO - RECURRIR A ENTIDADES FACILITADORAS QUE ASUMAN LA CARGA DE GESTIÓN DE LA APPD
FLEXIBILIDAD EN LA GESTIÓN	DESCARGAR TRABAJO EN LAS ENTIDADES FACILITADORAS
SECTOR EMPRESARIAL	
ADECUACIÓN A RITMOS DE TRABAJO CONDICIONADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS ÁGILES Y SENCILLOS BASADOS EN FORMAS DE TRABAJO DEL SECTOR EMPRESARIAL
PÉRDIDA DE VISIBILIDAD DE SUS APORTACIONES	ESFUERZOS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN POR PARTE DE LAS APPD PARA MOSTRAR LOS APORTES REALIZADOS POR EL CONJUNTO DE SUS SOCIOS.
SOCIEDAD CIVIL	
VINCULACIÓN CON INTERSES EMPRESARIALES	MANTENER LA AUTONOMÍA FUNCIONAL Y APOYAR INICIATIVAS FUERA DE LA APPD
PÉRDIDA DE AUTONOMÍA	MANTENER EL PAPEL DE ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA RELACIÓN PRIORITARIA CON LOS COLECTIVOS DESTINATARIOS Y EN LA GESTIÓN DE LAS INTERVENCIONES

12.2.3- GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE UNA APPD

Las actividades que una alianza realiza para conseguir su objetivo común de desarrollo se deben gestionar exactamente igual que un programa o proyecto de desarrollo de acuerdo a la metodología de gestión con instrumentos de marco lógico o de gestión para resultados de desarrollo. Por lo tanto el ciclo sugerido de la intervención sigue siendo IDENTIFICACIÓN.....> FORMULACIÓN.....> EJECUCIÓN.....> SEGUIMIENTO.... Y EVALUACIÓN.

La AECID y otras agencias donantes imponen dos fases en la formulación. La del documento de formulación propiamente dicho y una pre-formulación que serviría básicamente para conocer la intervención propuesta, los actores implicados y tomar la decisión de formular completamente la intervención de desarrollo, en este caso la APPD.

En nuestro caso, la formulación se ajustaría a los requisitos de la AECID para su negociación con las autoridades de Cabo Verde y adopción por el Comité Bilateral con el siguiente diseño:

DOCUMENTO DE FORMULACIÓN	
PROBLEMA DE DESARROLO	INCLUIR DATOS SIGNIFICATIVOS SOBRE LA RELEVANCIA DEL PROBLEMA DE DESARROLLO RELACIONÁNDOLO CON EL ACUERDO DE NUEVA GENERACIÓN.
MARCO DE RESULTADOS DE LA APPD	MARCO DE RESULTADOS QUE ESTABLEZCA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS Y RESULTADOS ESPERADOS. ESE MARCO DE RESULTADOS DEBE ESTAR CLARAMENTE ALINEADO CON LAS PRIORIDADES Y ODS DEL ANUERDO DE NUEVA GENERACIÓN.
ÁREA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN	PRECISAR EL ÁREA DE ACTUACIÓN DE LA APPD DE FORMA CONCRETA; LOCAL O NACIONAL Y SU DURACIÓN PREVISTA
INNOVACIONES	NOVEDADES QUE LA ALIANZA APORTARÁ AL PROCESO DE DESARROLLO EN QUE SE INSERTA.
PRESUPUESTO	DEBE ESTABLECERSE POR PRODUCTOS Y RESULTADOS. CALCULAR LOS COSTES DE GESTIÓN DE LA ALIANZA.
ENTIDADES SOCIAS Y APORTACIONES	INCORPORAR LAS APORTACIONES MONETARIAS O EN ESPECIE QUE CADA UNA DE LAS ENTIDADES SOCIAS REALIZARÁ PARA EL LOGRO DE CADA UNO DE LOS PRODUCTOS ESTABLECIDOS.
ACTIVIDADES Y PRODUCTOS	INDICAR LA RESPONSABILIDAD QUE CADA UNA DE LAS ENTIDADES SOCIAS ASUMEN EN EL LOGRO DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

MOTIVACIONES PARA PARTICIPAR	INDICAR LAS MOTIVACIONES O INTERESES CONCRETOS QUE MUESTRAN CADA UNA DE LAS ENTIDADES SOCIALES PARA PROMOVER SU PARTICIPACIÓN EN LA ALIANZA
DIFICULTADES PARA PARTICIPAR	INDICAR DIFICULTADES PREVISTAS POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES SOCIALES PARA INCORPORARSE A LA APPD Y EN QUÉ MEDIDA LA PROPIA APPD ESTABLECERÁ MEDIDAS CORRECTORAS PARA LIMITAR ESOS OBSTÁCULOS
ENTIDAD FACILITADORA	PROPONER LA ENTIDAD QUE SERVIRÁ DE APOYO ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES DE LA ALIANZA. PODRÁ SER UNA DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS O UNA ENTIDAD TERCERA CONTRATADA EXPRESAMENTE PARA TAL FIN
PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS	DESCRIBIR LOS COLECTIVOS BENEFICIARIOS DE LA MANERA MÁS PRECISA POSIBLE; NÚMERO APROXIMADO, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, NIVEL DE ORGANIZACIÓN, ETC Y SUS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
ENTIDADES COLABORADORAS	PRECISAR LAS ENTIDADES QUE PODRÁN SUMARSE A LA ALIANZA VINCULÁNDOSE A ALGÚN COMPONENTE O INICIATIVA CONCRETA
ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO	INDICAR LA COMPOSICIÓN DE LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO, SU RELACIÓN CON EL COMITÉ BILATERAL DEL ANG, LA PERIODICIDAD DE SUS REUNIONES, LA SECRETARÍA TÉCNICA.
FUNCIONES DE LAS ENTIDADES	FUNCIONES QUE ASUME CADA UNA DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN LA APPD
PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO	INDICAR QUÉ PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO Y COMUNICACIÓN INTERNA TIENE PREVISTOS LA APPD
MARCO LÓGICO O MARCO DE RESULTADOS	EN FUNCIÓN DE LA OPCIÓN ELEGIDA
NORMATIVA VIGENTE	A LA QUE SE AJUSTARÁ LA APPD PARA LA REALIZACIÓN DE CONVOCATORIAS Y LICITACIONES Y SUS PROCEDIMIENTOS
SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	MODALIDAD ESTABLECIDA REPETUOSA CON EL CAPÍTULO CORRESPONDIENTE DEL ANG
COMUNICACIÓN EXTERNA	MECANISMOS SE PONDRÁN EN MARCHA PARA COMUNICAR LOS LOGROS Y AVANCES ALCANZADOS
BORRADOR DE MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO O CONVENIO	VERSIÓN INICIAL DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DONDE SE ESTABLECEN LOS ACUERDOS A LOS QUE SE COMPROMETEN LAS ENTIDADES SOCIALES DE LA APPD

En cuanto el seguimiento de una APPD podemos utilizar el mismo sistema que se ha descrito en este trabajo para cualquier intervención de desarrollo que se realice bajo la cobertura del ANG en Cabo Verde. Básicamente reiterar la necesaria negociación con las autoridades competentes de Cabo Verde, en el seno del Comité Bilateral, del modelo de informes de seguimiento y periodicidad, al menos anual, de la APPD que habría que realizar

y comunicar al Comité Bilateral para su aprobación, que pudiera realizarse en una sesión extraordinaria conjunta con los principales actores de la APPD.

Para su definición habrá que analizar el tipo de informe de seguimiento al que están acostumbradas las entidades socias de la APPD. Toda la documentación que genere el proyecto tiene que estar disponible para todas las partes y quedar bien custodiada. Normalmente, la entidad facilitadora también hace de Secretaría de la Alianza y se encarga de esta tarea. El seguimiento técnico del proyecto tiene que ir acompañado de un seguimiento económico, con información financiera y contable. Será imprescindible la realización de auditorías externas.

Para los procedimientos de licitación, adquisiciones y contratación de servicios externos se procurará establecer de acuerdo al mejor modelo disponible en el sector público o en el privado. Dependerá mucho de la entidad que realice dichos procedimientos. Si bien la idea es que el documento de formulación ya haya definido fuentes de verificación, indicadores, productos y resultados que permitirán realizar un seguimiento preciso, en una APPD es conveniente además del seguimiento del marco de resultados o del marco lógico considerar aspectos que no estuvieran explicitados en los mismos, como pueden ser los siguientes:

- Si las relaciones entre los socios y con los grupos de interés se ajustan a lo previsto.
- Si todas las partes están trabajando de acuerdo a los procedimientos establecidos.
- Si los socios de la APPD se ajustan a los roles definidos.
- Si se puede empezar a comprobar aspectos sobre el valor añadido de la APPD frente a otras alternativas.

Un elemento diferencial del trabajo en alianza respecto a otras intervenciones de desarrollo tradicionales es la necesidad de que exista una responsabilidad entre los socios de la alianza para que contribuyan según lo acordado. La rendición de cuentas deberá tomar como marco de referencia la definición de los roles, responsabilidades y compromisos adquiridos por los socios. La rendición de cuentas hacia los grupos de interés deberá realizarse utilizando lenguajes, canales y formatos adaptados a los mismos (reuniones, talleres, boletines, medios de comunicación local, etc.).

Además del seguimiento periódico será imprescindible realizar una evaluación final de la APPD o definir cuándo si la duración de la APPD se expande a varios años. En este sentido, tanto evaluar si se han conseguido los resultados definidos como aprender para retroalimentar a los socios de la alianza será un punto muy importante para definir el tipo de evaluación a realizar. Por último, exploramos algunas posibilidades a continuación.

12.2.4- EVALUACIÓN DE LA APPD

Además de los aspectos ya tratados en el presente trabajo para la evaluación, la evaluación de una APPD sugiere una serie de peculiaridades a las que es recomendable prestar atención. Para empezar la evaluación del proceso en sí de la colaboración entre diversos actores. Dado que los beneficios de una APPD son variados y muchas veces difíciles de cuantificar, si los socios de la APPS decidieran establecer criterios de evaluación, adicional a los criterios que ya se han planteado para todas las intervenciones del ANG deberían definirse en la fase inicial de la alianza, y ser analizados no solo al final de la intervención sino, en la medida de lo posible, a lo largo de todo el proceso de colaboración.

Entre los criterios de evaluación se pueden señalar los siguientes:

- Grado de cumplimiento de los objetivos acordados.
- Valor añadido de haber realizado la intervención de desarrollo a través de una alianza.
- Beneficios que han obtenido los socios de la alianza y grado de aceptación de los mismos.

En este sentido, será clave analizar si la intervención de desarrollo a través de una APPD entre actores públicos y privados aporta más que intervenciones individuales. Se debe demostrar que la APPD genera un valor agregado que justifica su selección frente a otros instrumentos. Por ejemplo, habrá que preguntarse sobre si:

- Se logra mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- Se consigue ampliar la cobertura frente a opciones individuales.
- Si se han apalancado recursos que no hubieran sido posibles de obtener individualmente.
- Si se logra una mayor garantía de sostenibilidad conjuntamente.

En general, ya sabemos que las preguntas de evaluación se deberán adaptar a las necesidades de cada intervención desarrollada al amparo del ANG. Aquí, de manera complementaria a las que se definan respecto a cada documento de formulación de una APPD, se proponen las reflejadas en la "Nota Técnica" 02/2015 de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del MAEC:

1. ¿En qué medida se ha aplicado el protocolo para la gestión de la APPD?
2. ¿Cuál ha sido el rol de los diferentes actores participantes en la APPD y en qué medida han contribuido a la marcha de la intervención?
3. En los casos en que en la APPD figure una entidad facilitadora, ¿hasta qué punto su papel ha sido útil para la adecuada gestión de la intervención?
4. ¿En qué medida el marco de colaboración público privado ha agregado valor respecto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo?
5. ¿Qué elementos positivos o negativos de la intervención resultan más relevantes de cara a nuevas fases de ejecución o a otras intervenciones similares?
6. ¿Se Utilizaron instrumentos adecuados de administración y gestión de la APPD?
7. ¿Cuál fue el principal valor agregado de la APPD?

Al igual que en el marco general propuesto para el ANG, el sistema de evaluación puede desarrollarse desde dos planos complementarios; en primer lugar, acudiendo a los criterios del CAD ampliados en función de las necesidades y particularidades del marco de resultados o marco lógico de cada intervención de cooperación. En segundo lugar, en el instrumento de gestión de la APPD; aquí resulta completamente pertinente juzgar los aspectos estructurales y de procesos ligados a la asociación creada. Elementos como la estructura organizativa, la estructura financiera y los procesos operativos deben ser analizados. Hay que tener en cuenta que en Cabo Verde no existen experiencias de APPD formales de una dimensión comparable a las realizadas en América Latina. Toda intervención realizada al amparo del ANG deberá ser registrada con la mayor transparencia para poder extraer lecciones, también en el plano de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL, "Guía Práctica para el Diseño y la Realización de Evaluaciones de Políticas Públicas". 2105.
- Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno de España; "Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos", 2009.
- Banco Mundial, "Seguimiento y Evaluación. Instrumentos, Métodos y Enfoques".2004.
- Banco Mundial, "The Worldwide Governance Indicators(WGI) Project", 2019.
- Bustelo María, "La Evaluación de las Políticas de Género en España". Catarata 2004.
- Carol H. Weiss. "Evaluation", Second Edition 1998.
- Casa África; "La Economía de Cabo Verde y los Desafíos del Desarrollo Sostenible", Arlinsa Días Rodrigues (Coord.) 2018.
- CEPAL; "Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible". 2016.
- CIDEAL; "El Ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo", Manuel Gómez Galán, Héctor Sainz Ollero2003.
- Comisión Europea; "Indicadores de Desarrollo Sostenible", Eurostat 1998.
- Ferstein y García, "Seguimiento y Evaluación". BID, 2015.
- Francisco Alcalá, "El Coste Económico del Déficit de Calidad Institucional y la Corrupción en España". Nada es gratis 2018.
- Francisco Alcalá y Fernando Jiménez; "Los Costes Económicos del Déficit de Calidad Institucional y la Corrupción en España". Fundación BBVA, 2018.
- Fundación Carolina, "Alianzas Público- Privadas Para el Desarrollo. Consideraciones para el sistema Español de Cooperación". 2008.
- Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, Vermeersch. "La Evaluación de Impacto en la Práctica". Banco Mundial. 2011.
- Grupo de Fundaciones y Empresas/CIMA. "Guía para el diseño y Gestión de alianzas Público Privadas". Ar.2014.
- Gobierno de Cabo Verde, "Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017-2021".
- Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde. "Anuario Estadístico 2017". PNUD.
- José Antonio Alonso (DIR), "Cooperación con Países de Renta Media". UCM 2007.

- José Antonio Alonso, "Cooperación con Países de Renta Media; un Enfoque Basado en Incentivos". AECID, 2013.
- José Antonio Alonso (DIR), "La Nueva Métrica de la Financiación para el Desarrollo; el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su Aplicación a España". MAEC-FIIAP, 2018.
- Juan Andrés Liger Lasa. "Tres Métodos de Evaluación de Programas y Servicios". 2015.
- Juan Antonio Garde Roca, "La Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas en España", Auditoría Pública Nº 39. 2006.
- MAEC; "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española", 2001.
- MAEC; "Metodología de Evaluación de la Cooperación Española", 1998
- MAEC; "Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II", 2001
- MAEC; "III Plan África; desafío y oportunidad", 2019.
- MAEC-AECID, "Protocolo para la Gestión de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD), 2013.
- MAEC/DGPOLDES, "Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial". José Antonio Alonso, Marta Pedrajas, Mateo Ambrosio, Javier Cortés, Fernando Mudarra. 2011.
- MAEC/DGPOLDES; "Handbook of Management of Evaluations of the Spanish Cooperation" (learning to improve). Universidad de Sevilla, 2007.
- MAEC-SEGECID, "Diferentes Aproximaciones para Hacer una valoración Sensible al Género y al Enfoque Basado en Derechos Humanos para el Desarrollo", María Bustelo Ruesta, Juan Andrés Liger Lasa, Julia Espinosa Fajardo, Carmen Mormeneo Cortés, 2014.
- MAEC-SEGECID, "Orientaciones para la Evaluación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo". Nota Técnica 02/2015.
- MAEC-SEGECID, "V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021". 2018.
- Marvin C. Alkin y Anne T. Vo. "Evaluation Essentials. From A to Z". Second Edition. 2018.
- Miguel S. Valles, "Técnicas Cualitativas de Investigación Social". Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Síntesis, 2007
- NN.UU., "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo", 2005.
- OCDE, "DAC Principles for Evaluation of Development Assistance", (CAD), 1991.

- OCDE, "Effective Practices in Conducting a Multi-donor Evaluation", OCDE, 2000.
- OCDE, "Key Terms in Evaluation and Results-Based Management", (CAD), 2002.
- OCDE, "Criteria from Evaluating Development Assistance", (CAD). 2008.
- OCDE, "Evaluating Development Cooperation; Summary of Key Norms and Standards" Second Edition.
- OCDE, "Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo".2010.
- OCDE, " OECD DAC Evaluation Criteria; Summary of consultation Responses".2018.
- ONGAWA, "Guía de Facilitación para Identificar y Gestionar Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD), 2016.
- Patton, "Utilization Focused Evaluation", M 2008.
- PNUD, "Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados". 2009.
- Secretaría PEFA; "Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las finanzas Públicas", 2016.
- Scriven. "Beyond Formative and Summative Evaluation". MP.1991.
- UNIÓN EUROPEA; "The New European Consensus On Development; Our World, Our Dignity, Our Future".2017.
- UNIÓN EUROPEA; "The African -EU Strategic Partnership". 2014.
- WAAL DE, Maretha (2006) "Evaluating gender mainstreaming in development projects".
- Zall y Rist; "Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados". Banco Mundial, 2015.