

**EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (PCID)
DEL GOBIERNO DE CANTABRIA**

Octubre 2008

ÍNDICE:

PARTE I: INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

1. Definición inicial del proyecto

1.1. Breve descripción inicial

1.2. Situación/ ubicación real

2. Origen del proyecto

2.1. Aspectos significativos previos a tener en cuenta

3. Objeto del proyecto

4. Objetivos del proyecto

4.1. Objetivo general

4.2. Resultados esperados

5. Contexto

5.1. Marco teórico

5.1.1. La evaluación conceptual o de diseño

5.1.2. La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

5.2. Contexto social

5.2.1. La cooperación descentralizada

5.2.2. La cooperación al desarrollo en Cantabria

5.3. Contexto jurídico

5.3.1. Marco institucional y normativo

5.4. Contexto histórico

PARTE II: NÚCLEO DE LA MEMORIA

6. Objeto de la evaluación

- 6.1. Situación evaluativa
- 6.2. Mapa de actores críticos
- 6.3. Enfoque o modelo de evaluación

7. Definición de las preguntas, criterios e indicadores

8. Instrumentos que se diseñaron para obtener la información

- 8.1. Actividades realizadas en la evaluación del diseño
- 8.2. Herramientas de recogida y análisis de la información

9. Análisis de los criterios de valoración

- 9.1. Primer enfoque de evaluación: racionalidad y coherencia
 - 9.1.1. Racionalidad: Relevancia
 - 9.1.2. Racionalidad: Pertinencia
 - 9.1.3. Coherencia interna
 - 9.1.4. Coherencia externa
- 9.2. Segundo enfoque de evaluación: Declaración de París
 - 9.2.1. Armonización
 - 9.2.2. Apropiación
 - 9.2.3. Alineamiento
 - 9.2.4. Gestión orientada a resultados
 - 9.2.5. Mutua responsabilidad

10. Conclusiones y recomendaciones

- 10.1. Conclusiones
 - 10.1.1. Conclusiones del primer enfoque de evaluación: racionalidad y coherencia

10.1.2. Conclusiones del segundo enfoque de evaluación: Declaración de París

10.2. Recomendaciones

11. Bibliografía

12. Anexos

Anexo 1. Listado de fuentes consultadas

Anexo 2. Listado de las entrevistas realizadas

Anexo 3. Organigrama de actores de la cooperación en Cantabria

Anexo 4. Decreto 28/2005: objetivos y áreas de actuación preferente de la PCID

Anexo 5. Árbol de objetivos

Anexo 6. Listado de reuniones con representantes de los países socios

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y MATRICES

GRÁFICO 1: Evolución de los recursos destinados por CC.AA y EE.LL (1991-2006)

GRÁFICO 2: Evolución de los fondos destinados a convenios de colaboración

TABLA 1: Ayuda Oficial al Desarrollo de las CC.AA en 2005

MATRIZ I: Valoración de la racionalidad y la coherencia

MATRIZ II: Valoración de los criterios emanados de la Declaración de París

TABLA 2: Instrumentos de recolección de información

TABLA 3: Relación agentes con los que la DGAECD ha firmado convenios de colaboración (2003-2006)

PARTE I: INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

1. DEFINICIÓN INICIAL DEL PROYECTO

1.1. Breve descripción inicial

En los últimos cuatro años se ha producido en Cantabria una importante mejora en términos cualitativos y cuantitativos en materia de Cooperación al Desarrollo. Desde la creación de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo (DGAECD) en el año 2003, que, a su vez, se integra en la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos (actualmente de Empleo y Bienestar Social), se han realizado numerosos avances en este ámbito. Progresos que han culminado con la reciente aprobación de la Ley de Cooperación Internacional (Ley de Cantabria 4/2007 de Cooperación Internacional al Desarrollo), el pasado 26 de marzo de 2007.

A lo largo de este período, el Gobierno de Cantabria ha mantenido como prioridad fundamental crear un mundo más justo y equilibrado, apoyando el desarrollo de los países que aún no han alcanzado un nivel de vida deseable para todos sus ciudadanos. En este sentido, desde el inicio se ha concebido la Cooperación al Desarrollo como una política pública más, que trata de responder a las inquietudes solidarias de la sociedad cántabra y sus instituciones.

Actualmente, Cantabria se encuentra camino de asignar un 0'7% de los ingresos propios (7 millones de euros en el presupuesto 2008), logro que conseguirá en la actual legislatura, según las previsiones gubernamentales. Esto significa un incremento del 93% de los recursos destinados a la Cooperación Internacional en este periodo. Además, en la etapa evaluada (2003-2007) se ha incrementado el soporte a los actores tradicionales de la cooperación y se ha apoyado la creación de nuevos actores de la cooperación en la región, como son Aula de Cooperación y la Cátedra de

Cooperación Internacional y con Iberoamérica, en el ámbito universitario y el reforzamiento de la Coordinadora Cántabra de ONGD para el Desarrollo.

1.2. Situación/ ubicación real

La muerte del Director General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, José Félix García Calleja, en noviembre de 2007, ha ralentizado la hoja de ruta de la PCID prevista en la Ley Cántabra de Cooperación (el Plan Director debería haberse presentado al Parlamento de Cantabria en el plazo máximo de nueve meses después de la entrada en vigor de esta Ley, esto es, antes de febrero de 2008). Con el nombramiento, en mayo del presente año, del nuevo Director, Alberto García Cerviño, se han relanzado las actividades previstas, como la publicación del Plan Director de la Cooperación Cántabra y los Planes Bienales que se prevé vean la luz a finales de 2008.

2. ORIGEN DEL PROYECTO

Durante casi dos años las autoras de la evaluación hemos trabajado en diferentes entidades relacionadas con la cooperación al desarrollo, tanto en Cantabria como en otros países de Iberoamérica. Ambas, durante el periodo 2006-2007 fuimos alumnas del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas, por lo que consideramos realizar la evaluación de la PCID del Gobierno de Cantabria tanto por nuestro aprendizaje en técnicas de evaluación como por nuestra amplia experiencia en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Otro motivo por el cual decidimos presentarnos a esta convocatoria es que, dado el contexto actual en el que se encuentra la política de cooperación (aprobación de la Ley de Cooperación Cántabra, fase de consulta para la elaboración del Plan Director de la Cooperación y el cumplimiento de los cuatro años de existencia de una Dirección General dedicada a la cooperación para el desarrollo) nos pareció interesante la realización de una evaluación del diseño de la PCID del Gobierno de Cantabria que servirá como documento de consulta y base para el desarrollo de la futura política en este ámbito.

3. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de nuestra evaluación se refiere al diseño de la política pública de cooperación para el desarrollo del Gobierno de Cantabria entre los años 2003 y 2007.

Para enmarcar el trabajo se establece un ámbito temporal (2003-2007), que coincide con la primera legislatura en Cantabria, bajo el gobierno de coalición entre el Partido Regionalista de Cantabria y el PSOE, en la que se ejecuta una política de cooperación al desarrollo.

El objetivo es validar el proceso de planificación que se ha llevado a cabo y que ha desembocado en la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. A partir de ahora es necesario implementar esta Ley estableciendo un Plan Director que incluya las prioridades sectoriales y geográficas de esa política. Por ello, es necesario analizar la justificación y fundamentos de la política, haciendo especial hincapié en algunos aspectos: en los objetivos, instrumentos, y en la trayectoria de la Cooperación Cántabra, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades en cuanto a la planificación y los recursos asignados.

De esta manera, se decidió establecer como objeto de la evaluación el marco normativo de la PCID. Esto es, la estructura normativa que da sentido a las acciones realizadas por el Gobierno en materia de cooperación. Uno de los aspectos más importantes de este objeto de estudio es la dimensión de los instrumentos implementados. Al no existir, durante el periodo de evaluación, una planificación estratégica de la política, todos los instrumentos implementados (salvo las acciones de sensibilización) responden a decretos, órdenes y convenios publicados. El resultado de ello es que el marco normativo especifica cada uno de los instrumentos utilizados y las actividades ejecutadas por medio de ellos. La relación marco normativo-instrumentos es de reciprocidad, como se demuestra a continuación.

El marco normativo de la política se concretó en un primer momento con dos decretos. El primero de ellos, el Decreto 87/2003 de 14 de julio regula las funciones de los órganos correspondientes de la gestión de la AOD, entre los que se encuentran los referidos a la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos. Pero la norma en la que se sustenta la PCID, durante los años 2003-2007, es el Decreto 28/2005, de 17 de marzo, que regula “la cooperación para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos” de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La PCID se ha implementado mediante decretos, órdenes y convenios (anexo 1) que regulan los instrumentos básicos (desde la concesión de ayudas a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación en dos modalidades -macroproyectos y microproyectos- hasta las subvenciones para gastos corrientes de las ONG). Estos instrumentos son los siguientes:

1. Convocatoria de subvenciones a proyectos: macroacciones, microacciones, actividades de sensibilización y cofinanciación de proyectos de la UE.
2. Convenios de colaboración con otras entidades públicas y privadas.
3. Fondos para la ayuda directa.
4. Becas destinadas a impulsar la especialización en cooperación.
5. Fondos para ayudas para emergencia.
6. Apoyo al fortalecimiento de ONGD.
7. Actividades de sensibilización.

1. Convocatoria de subvenciones a proyectos: macroacciones, microacciones, actividades de sensibilización y cofinanciación de proyectos de la UE.

El principal instrumento de la cooperación cántabra es el sistema de apoyo a los actores de la ayuda a través de subvenciones a proyectos de desarrollo presentados a convocatorias. Esta

modalidad supone una intervención concreta, claramente definida, con un presupuesto acotado y con límites temporales precisos, y al tratarse de una acción singular permite una versatilidad notable y su adecuación a las condiciones del momento en el que se desarrolla. Sin embargo, comporta una serie de inconvenientes que hacen referencia a las restricciones que imponen a los resultados de un proyecto el contexto económico, social, político y ambiental del país receptor, la participación de los beneficiarios y, entre otros factores, la posibilidad en términos de viabilidad del mantenimiento de los efectos positivos conseguidos más allá del plazo temporal de la ayuda externa.

Este procedimiento está regulado a través de sucesivas convocatorias en las que se establecen las condiciones de ayuda cada año. La primera fue el Decreto 66/1996, de 10 de julio por el que se regulaba la concesión de subvenciones para cofinanciar proyectos de cooperación al desarrollo del Tercer Mundo. El objetivo era, según expresan las normas, apoyar iniciativas de promoción de solidaridad a partir de políticas de cooperación al desarrollo orientadas a una real superación de la pobreza.

Entre los cambios más significativos al respecto merece destacar la creación en 2005 de una convocatoria que diferenciaba las diferentes actuaciones en macroproyectos, microacciones y actividades de sensibilización. La tipología de intervenciones quedaba agrupada de la siguiente manera: por un lado proyectos de cooperación de cuantía superior a 55.000 euros y que se desarrollan dentro del ámbito geográfico y sectorial contenido en las previsiones realizadas por el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008; por otro, “microacciones” de cuantía inferior a 55.000, y que se desarrollan dentro del ámbito geográfico y sectorial contenido en las previsiones realizadas por el mismo Plan Director 2005-2008. Ambas modalidades cuentan con un período máximo de ejecución establecido en 36 meses.

Por último, la misma orden establece las bases para la subvención de acciones de sensibilización, información y educación, que se desarrollan exclusivamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, lo que ha propiciado que la ciudadanía cántabra pueda conocer la situación social, política y económica de los países en vías de desarrollo.

Entre los requisitos relativos al tipo de acciones subvencionadas figura la necesidad de que los proyectos incentiven la realización de programas destinados a la consecución de un abanico amplio de objetivos:

a) “Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada por el fenómeno de la pobreza en sus múltiples manifestaciones, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, así como a la formación y capacitación de sus recursos humanos para promover un desarrollo social y económico sostenible”.

b) “Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras y desarrollo de la base productiva, mediante proyectos dirigidos a la creación de empleo entre los sectores sociales más desfavorecidos”.

c) “Fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y de sus organizaciones sociales. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano, mediante programas de desarrollo institucional, de gestión descentralizada y de participación ciudadana”.

d) “Promoción de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, promoción social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, población urbano marginal, discapacitados, retornados, indígenas y minorías étnicas)”.

e) “Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y fomento del enfoque de género”.

f) “Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad”.

g) “Prevención de conflictos y construcción de la Paz”.

Por su parte, las acciones de sensibilización abordan una amplia gama de objetivos que pueden dividirse en, al menos, dos grandes grupos: aquellos que fomentan la concienciación, participación y movilización de la sociedad cántabra en tareas orientadas a la lucha contra la pobreza y aquellos de naturaleza más formativa, siendo la capacitación de los agentes de cooperación cántabros el núcleo alrededor del cuál giran los esfuerzos en esta materia. Al tiempo, la Orden explicita la necesidad de expresar en términos cuantitativos las repercusiones derivadas de tales acciones en relación con los objetivos perseguidos.

Aspectos importantes en esta descripción general de los requisitos de las acciones financiadas son la valoración de proyectos, los criterios de selección, así como la comisión encargada de tal fin. La evaluación de los proyectos desde la primera convocatoria hasta 2003 fue realizada por distintas comisiones de evaluación integradas por el Jefe del Servicio de Cooperación y por técnicos de la Consejería de Economía y Hacienda. Para la valoración de las propuestas no se utilizó ningún instrumento de selección multicriterio en forma de baremo como los usados en la actualidad. Fue a partir de 2004 cuando la DGAECD recurrió a los servicios de consultoría del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) para la elaboración de un baremo cuantitativo (que incorporase también valoraciones cualitativas) que permitiera una evaluación sistemática con el propósito de conseguir criterios más objetivos en la adjudicación de recursos. Desde 2006 la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria es, junto al IUDC, el encargado de realizar la evaluación de proyectos presentados a las convocatorias del Gobierno de Cantabria y los Ayuntamientos que lo soliciten. En este sentido, la

Cátedra ha sido la encargada del diseño de baremos específicos para las microacciones, las acciones de ayuda humanitaria y los proyectos de sensibilización.

Merece la pena comentar que el propósito de la utilización de dichos instrumentos no reside únicamente en la asignación más racional de los recursos sino en la adopción de metodologías por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar las propuestas que permitan cumplir, por un lado, con las necesidades de información derivadas de la aplicación del baremo y que, al mismo tiempo, promueva una conveniente homogeneización de las prácticas y procedimientos. Al respecto, la convocatoria permite subvencionar costes directos derivados del análisis y desarrollo técnico del proyecto, considerándose como tales los costes de los estudios realizados por profesionales para la identificación y elaboración del anteproyecto técnico-económico y viabilidad de la acción. Las convocatorias fijan el importe máximo por este concepto en un 10% del coste total del proyecto, debiendo ajustarse el desglose de su contenido.

En este orden de cosas, el Documento de Formulación de Proyecto (herramienta sobre la que se vuelca toda la información y al que se somete a un análisis profundo) ha sido objeto de diversas modificaciones desde el año 2003, contando en la actualidad con un modelo prácticamente homologable al conjunto de las administraciones públicas españolas que ejecutan programas de cooperación para el desarrollo y que sirve de soporte para la aplicación posterior de los baremos comentados.

La cofinanciación de proyectos de cooperación que tengan como principal financiador la Unión Europea fue establecida por Orden 27/2004 de 14 de septiembre. Su finalidad es la cofinanciación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en países en desarrollo que hayan sido presentados a una convocatoria de ayudas de las Instituciones Comunitarias y hayan sido aprobados por el correspondiente órgano comunitario, de conformidad con lo dispuesto en la citada Orden.

Las subvenciones se destinan exclusivamente a cofinanciar los gastos aprobados por el órgano de la Unión Europea para cumplir los objetivos y requisitos establecidos en el programa europeo de que se trate. Al mismo tiempo, establece que no se incluirán inversiones en infraestructura, ni equipamiento, ni gastos generales de funcionamiento de las entidades solicitantes, sino exclusivamente los propios del desarrollo de las actividades indicadas. A tal fin, se han subvencionado 14 proyectos hasta la fecha por valor de 71.027 €, apreciándose un punto de inflexión en la convocatoria de 2006, donde prácticamente se han presentado el 71% de las propuestas por un tercio del total acumulado en las tres convocatorias (hay que añadir que la convocatoria estaba presupuestada en 60.000 € de los que se concedieron finalmente 23.027 €). Esto ha conllevado, a que en 2008 no se haya publicado dicha orden.

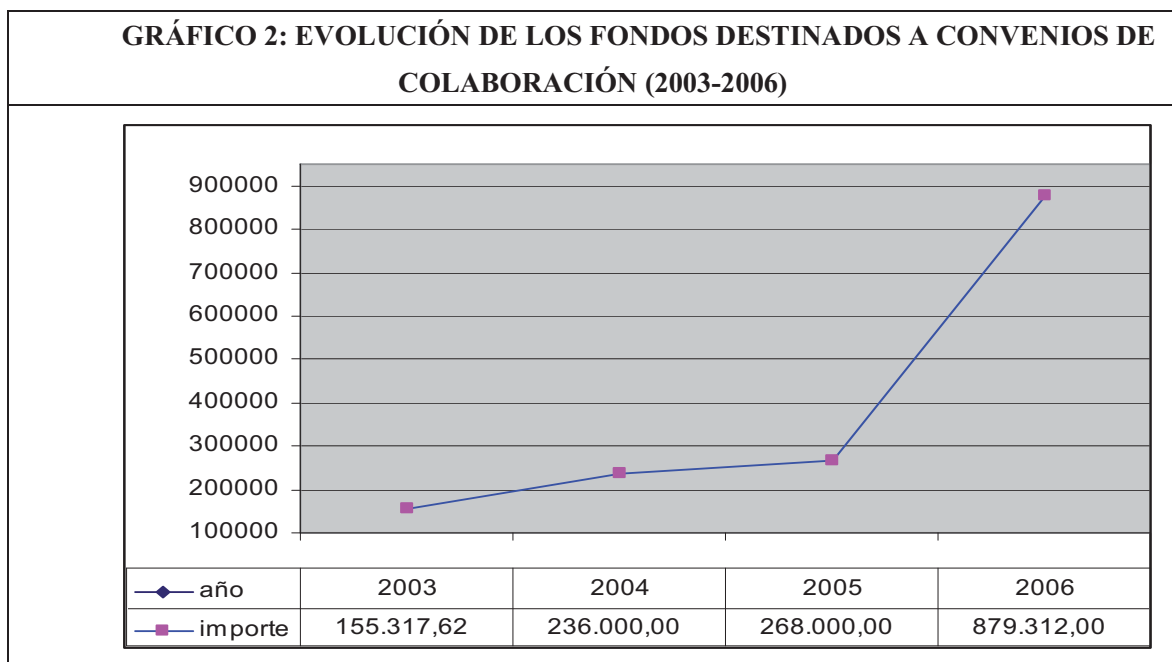
2. Convenios de colaboración con otras entidades públicas y privadas.

Con respecto a los Convenios, el Gobierno Regional ha desarrollado una labor de afianzamiento de las relaciones que mantiene con instituciones públicas y privadas desde 2003. Estas relaciones han ido especializándose paulatinamente hasta la actualidad y responden a la voluntad de concertación de la administración regional con el resto de actores de la ayuda.

Este instrumento ha cobrado gran importancia desde el año 2003. En ese año, se firmaron 4 convenios de colaboración con 3 entidades no gubernamentales cántabras (ISCOD, Paz y Solidaridad y la Delegación Saharaui) por valor de 155.317,62 €; tres años después el total de convenios firmados era 12 (tabla 3) por un monto total de 879.312 €.

La evolución en la naturaleza y alcance de los convenios ha supuesto, sobre todo, un cambio en el perfil de organizaciones con las cuales se han suscrito programas de apoyo. Si los primeros años se basaba mayoritariamente en un apoyo a organizaciones no gubernamentales cántabras, con el paso del tiempo se han promovido relaciones de cooperación con entes públicos

y privados tanto españoles como extranjeros. Un segundo elemento ha destacar es la apuesta por actuaciones de amplio calado como los programas Araucaria, Vita o Gobernabilidad en el Mediterráneo de la AECI, además de vincular la acción exterior cántabra con organismos públicos y privados en aquellos países considerados como prioritarios (por ejemplo, el caso del Instituto de Desarrollo Local Centroamericano-IDELCA).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGAECD.

Mención especial tienen los esfuerzos dedicados en esta materia a promover el fortalecimiento de las capacidades locales en Cantabria. Tales esfuerzos pasan por el apoyo al fortalecimiento del principal interlocutor en materia de cooperación para el desarrollo del Gobierno Regional, las ONGD cántabras, y especialmente la plataforma que agrupa a 25 entidades socias (27% de las ONGD de Cantabria), la Coordinadora Cántabra de ONGD. Al tiempo, y dentro del ámbito público, dos son las instituciones que han sido favorecidas en esta

línea de actuación: la Federación de Municipios Cántabra y la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria (COIBA).

TABLA 3: RELACIÓN AGENTES CON LOS LA DGAECD HA FIRMADO CONVENIOS DE COLABORACIÓN (2003-2006)	
2003	<p>Paz y Solidaridad</p> <p>Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)</p> <p>Delegación Saharaui en Cantabria</p>
2004	<p>Agencia Española de Cooperación Internacional</p> <p>Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)</p> <p>Coordinadora Cántabra de ONGD</p> <p>Delegación Saharaui en Cantabria</p>
2005	<p>Paz y Solidaridad</p> <p>Agencia Española de Cooperación Internacional</p> <p>Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)</p> <p>Coordinadora Cántabra de ONGD</p> <p>Delegación Saharaui en Cantabria</p> <p>Universidad de Cantabria</p>
2006	<p>Cátedra de Cooperación Internacional (COIBA)</p> <p>Aula de Cooperación Internacional</p> <p>Fundación Carolina: becas formación de docentes procedentes de Universidades Centroamericanas</p> <p>Coordinadora Cántabra de ONGD</p> <p>Delegación Saharaui en Cantabria</p> <p>Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)</p>

	<p>Fundación Paz y Solidaridad</p> <p>Federación de Municipios de Cantabria</p> <p>Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA)</p> <p>Agencia Española de Cooperación Internacional</p> <p>Organización de Estados Iberoamericanos</p>
--	--

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DGAECD.

3. Fondos para la ayuda directa

Por cooperación para el desarrollo de iniciativa directa se entiende la modalidad de gestión de la ayuda que abarca todas las acciones de cooperación para el desarrollo y en pro de la solidaridad, realizadas directa y exclusivamente por el Gobierno Regional.

Por tanto, y desde el punto de vista del ciclo del proyecto o programa, la responsabilidad de todas y cada una de las fases (desde la identificación a la evaluación) corresponde exclusivamente al Gobierno, excepto en los casos en que se haya concertado con otras entidades alguna parte de dicho ciclo.

Es en 2004 cuando se inician las primeras actuaciones en materia de cooperación directa para un solo país, Benín. La tipología de actividades desarrolladas estaba vinculada a promover la formación y capacitación de jóvenes del país a través de la construcción de un módulo de 3 aulas para escuela de primaria en Kerou; la reforma, ampliación y equipamiento de una residencia para estudiantes de educación secundaria en Materi (I fase) y; diversas actuaciones destinadas a favorecer que las niñas cursen estudios de educación secundaria en la escuela de Materi. Esta intervención propició, en 2005, la tramitación de un Decreto de Ayuda Directa a Benín (Decreto 103/2005, de 1 de septiembre de 2005, BOC.172) que regula la ayuda a este país, considerándola de carácter singular y, por ello, imposibilitando la concurrencia pública para su otorgamiento.

Además se han realizado concesiones de ayuda directa a una serie de acciones, como son los casos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (desarrollo de programas de juventud), el apoyo al IDELCA y la concesión de ayuda al despacho de la primera dama de la República Dominicana para el desarrollo del proyecto “Centro de desarrollo integral de familias”.

4. Becas destinadas a impulsar la especialización en cooperación

La convocatoria de becas para postgraduados fue publicada por primera vez en el año 2004 y está destinada a impulsar la especialización de este colectivo en cooperación al desarrollo. Las becas de formación y colaboración (actualmente por un importe de 875 euros brutos mensuales durante 24 meses) con la DGAECD están dirigidas a licenciados en Derecho, Ciencias Económicas y Empresariales, Sociología, Ciencias Políticas y Ciencias de la Información.

Con ellas los becarios desarrollan sus cometidos durante el periodo de duración de la beca en las dependencias de la DGAECD, así como en todas aquellas que estén relacionadas con las actividades de cooperación al desarrollo y la sensibilización que ejecute el Gobierno de Cantabria. Son tareas de los becarios a) colaborar en los trabajos que desarrolla la DGAEC en el ámbito de la cooperación al Desarrollo y la sensibilización; b) colaborar en los estudios e informes que se les encomienden; c) preparar documentación y dossiers sobre temas específicos y; d) colaborar en las labores de información al ciudadano.

Una vez finalizada la subvención, los becados pueden pasar a formar parte de una red de profesionales cántabros de la cooperación. En la actualidad la DGAECD cuenta con tres becarios apoyando labores administrativas y de información.

Otra modalidad de este instrumento es la convocatoria de subvenciones para la participación de jóvenes cooperantes en proyectos ejecutados por ONGD. Este es un instrumento que ya utilizan diversos gobiernos autonómicos en España. Su objetivo es doble: por un lado,

incrementar la formación de personal (especialmente voluntario) en materia de cooperación, atendiendo sobre todo a las cuestiones técnicas y administrativas; de otro, impulsar una mejora en los procedimientos de estas organizaciones en materia de planificación, gestión de los recursos y alcance de resultados, pues contar con personal especializado en terreno a coste cero ayuda a solventar los “cuellos de botella” con los que habitualmente suelen encontrarse las ONGD (personal cualificado y recursos para desempeñar su labor).

En la convocatoria ofertada por la DGAECD en 2005 solo se beneficiaron de la acción dos personas de una sola organización que asistieron a un curso de sensibilización en materia de cooperación internacional para el desarrollo en terreno.

5. Fondos para ayuda de emergencia

La convocatoria de ayuda de emergencia se realiza en situaciones especiales donde la DGAECD hace un llamamiento directamente a ONGD de su confianza (o a la AECID en los casos en los que éstas no trabajen el área afectada), que crea que pueden atender esa situación de vulnerabilidad en un país concreto (ejemplo de huracán Stan) y se gestiona a través de los fondos de ayuda directa.

La convocatoria de ayuda humanitaria puede salir al mismo tiempo o de manera separada que la subvención de proyectos y, en el año 2006, la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas ascendió a la cantidad de 110.000 euros, con cargo al crédito presupuestario 03.06.143 A.481.01 de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta cifra ha venido manteniéndose con ligeras variaciones en los últimos años y aporta un componente de previsión y estabilidad a un campo sometido muchas veces a la incertidumbre y el efecto mediático.

6. Apoyo al fortalecimiento de ONGD

Este enfoque se inició 2006 con la publicación de una convocatoria de subvenciones a la que concurrieron 10 organizaciones, las cuales fueron subvencionadas para la compra de materiales y el refuerzo de la estructura de estas entidades, con el fin de potenciar la profesionalización de las mismas y conseguir el fortalecimiento de su autonomía financiera. La captación de socios, contratación de personal, alquiler de sedes abiertas al público, etc., son necesidades que mejorarán el acceso de la ciudadanía a información sobre cooperación al desarrollo y sobre todas las actividades que realizan estas asociaciones.

7. Actividades de sensibilización

El único instrumento que no responde a ningún decreto, orden o convenio es el relativo a las acciones de sensibilización. Los montos presupuestarios de las acciones (todas ellas menores de 12.000,00 euros) han hecho que la DGAECD no considerase necesario insertarlas dentro del marco normativo. Las más destacadas a lo largo del periodo evaluado son las siguientes:

1. Actividades en el Stand de Juvecant. La DGAECD instala todos los años un stand de información en la Feria Juvenil Juvecant, que tiene lugar en fechas navideñas y al que acuden miles de jóvenes cántabros. Se ha participado desde 2004, realizando actividades juveniles e infantiles y proporcionando información sobre la cooperación al desarrollo y las propias acciones desarrolladas por el Gobierno de Cantabria relacionadas con este sector.
2. Premio Cantabria Cooperera. En el año 2004 la DGAECD creyó oportuno acercar las ONGD a los más jóvenes, por lo que ideó un certamen denominado “Cantabria Cooperera”. El objetivo de este concurso es acercar a los colegios la labor que las instituciones cántabras de ayuda al desarrollo realizan en países en vías de desarrollo. Para ello, se

premia al mejor trabajo de cooperación al desarrollo sobre un proyecto concreto, mediante la dotación de ayudas para la compra de material escolar y el pago de 5.000 euros a la ONGD que ayuda a estos jóvenes.

3. Exposición itinerante “África en Plata: la cara y la cruz”. Esta exposición de fotografías se presentó en diferentes municipios de Cantabria. También se realizó una tirada de 1000 ejemplares de un libro con dichas fotografías.
4. Ciclo de cine sobre el Sahara Occidental.
5. Celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos.
6. Publicación de la Revista *Cantabria Coopera*. Aunque aún no existe una periodicidad de publicación estipulada, todos los años se han repartido al menos dos números de dicha revista. En ella se resumen las actividades de cooperación realizadas en la región, y las noticias y reportajes más importantes.
7. Publicación de los *Cuadernos Cantabria*. Estos cuadernos monográficos tiene por objetivo dar difusión a los temas de cooperación al desarrollo más importantes. De esta manera, se han publicado cuadernos con la temática de los Objetivos del Milenio, un ejemplar dedicado a los participantes en el premio Cantabria Coopera, o los mejores ensayos de los alumnos de la primera promoción del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo y se publicó en 2008.
8. Puesta en marcha de la página web www.cantabriacoopera.com. Esta web refleja el compromiso y el trabajo del Gobierno Regional en materia de cooperación. En ella se puede consultar desde legislación referente a ONGD, voluntariado y cooperación, hasta las convocatorias de subvenciones publicadas por el gobierno de la región.
9. Jornadas sobre el tráfico de menores. El objetivo de las mismas fue informar a la ciudadanía de Cantabria de la situación del tráfico de menores en el mundo.

10. Exposiciones de arte y fotográficas. Asistencia a seminarios, reuniones nacionales e internacionales, semana contra la pobreza, etc. Estas actividades, que no han seguido una periodización tan concreta como las anteriores, estaban destinadas a sensibilizar a la población y a recabar información sobre las actividades realizadas en otras regiones.

4. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo de esta evaluación es aportar conclusiones sobre el papel que ha desempeñado, desempeña y podría desempeñar la PCID del Gobierno de Cantabria.

Dicho objetivo se justifica por varios elementos. En primer lugar, por la importancia de la política de cooperación que se realiza desde el Gobierno de Cantabria en España ya que supone un 1,58% del total de la cooperación descentralizada en España (Hombrado 2008). En segundo lugar, por sus especiales características como cooperación descentralizada, lo que la convierte en un interesante objeto de estudio que permitirá profundizar en los planteamientos de este tipo de cooperación. A través de este trabajo se podrán obtener conclusiones importantes para Comunidades Autónomas de similares características, ya que la política de cooperación internacional debe condicionar sus enfoques y adaptar sus mecanismos de ejecución.

Por último, en Cantabria se produce un momento de cierre de ciclo que coincide con la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria y con la planificación de un Plan Director que ponga en marcha la ejecución de dicha ley. En este contexto, una evaluación del diseño de la PCID resultará orientativa para valorar los planteamientos estratégicos realizados y para aportar criterios y justificación a las decisiones de política pública que se vayan a tomar en el próximo período.

4.1. Objetivo general

El objetivo es contar con lecciones aprendidas que ayuden a encauzar de forma más coherente y eficaz la ayuda que se presta desde Cantabria, y que puedan servir como apoyo al diseño de la PCID del Gobierno de Cantabria.

4.2. Resultados esperados

- Recomendaciones y lecciones aprendidas que se deriven de esta evaluación.
- Análisis de la trayectoria de la política de cooperación del Gobierno de Cantabria.

5. CONTEXTO

5.1. Marco teórico

5.1.1. La evaluación conceptual o de diseño

Las evaluaciones en un primer momento se realizaban con el fin de valorar los resultados de las intervenciones. Actualmente esta concepción de la evaluación está superada y se realizan evaluaciones que se enfocan en las distintas fases del ciclo de una intervención como puede ser el diseño, la implementación o el impacto (Bustelo 2001). Esta evaluación de la política de cooperación del Gobierno de Cantabria se centra en el diseño de la misma. El objetivo de la evaluación conceptual o de diseño es analizar y valorar el diseño o la formulación de una intervención, es decir, la revisión de los elementos que justifican su necesidad (racionalidad) y la forma como se articula (coherencia). Como señala Bustelo en su tesis doctoral:

“Los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y son adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etc.”

La evaluación del diseño de una intervención está relacionada con lo que autores como Weiss y Chen, designan como la teoría del programa, que consiste en los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados (*cfr.* Bustelo 2001).

Según Weiss una de las ventajas de realizar la evaluación basándose en la teoría del programa es el hecho que el evaluador puede detectar posibles fallas en el programa sin tener que esperar a los resultados de largo plazo (*cfr.* Martínez 2004).

Para Bustelo (2001) la evaluación del diseño “resulta clave en las políticas públicas porque ofrece una necesaria visión de la intervención pública y porque es, además, el tipo de evaluación menos practicado”.

Para Weiss las funciones de la evaluación se dividen en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. En la primera, la evaluación contribuye a la planificación de nuevas políticas o a la reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En decir, la evaluación permitirá una mejor toma de decisiones respecto a la formulación de los programas y la asignación de los recursos. Respecto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que ejecuta la intervención, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa (*cf.* Martínez C. 2004).

Por otro lado, es importante poner de manifiesto las consideraciones que, Stufflebeam (1999) hace sobre las evaluaciones basadas en la teoría del programa. Este autor considera que en cualquier evaluación es recomendable examinar hasta que punto la intervenciones están fundamentadas en una teoría apropiada o modelo y también tratar de encontrar la cadena de resultados que une los diferentes pasos de un programa. Por otro lado es poco frecuente que los programas que se evalúen se fundamenten en una teoría o modelo relevante o confirmado. En este caso, es decir, si no existe una lógica en la que el programa se sustente, la tarea de los evaluadores debería ser desarrollar una. Sin embargo, Stufflebeam considera que realizar esta tarea puede poner en peligro el éxito de la evaluación, ya que los evaluadores estarían “usurpando” la responsabilidad de los encargados del diseño del mismo. Como resultado se puede incurrir en un conflicto de intereses o incluso se puede llegar a considerar como teoría un modelo no confirmado. Para Stufflebeam no es factible realizar buenas evaluaciones basadas en

la teoría del programa pero al mismo tiempo considera que realizar “modestos intentos” basados en cierto modo en esta teoría pueden ser útiles para identificar variables de medición, siempre y cuando el evaluador no considere estas reconstrucciones teóricas como una teoría comprobada.

5.1.2. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, acordada en marzo de 2005 por 35 países donantes y agencias, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben ayuda al desarrollo, establece los compromisos para los países donantes y receptores para avanzar en una ayuda al desarrollo más eficaz en el marco de un significativo aumento de la ayuda al desarrollo. La intención es reformar la entrega y la gestión de la ayuda externa de manera que se mejore la eficacia y aumente el impacto de la ayuda al desarrollo en la reducción de la pobreza y la desigualdad y la aceleración en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Declaración de París describe cinco principios que debería incluir la entrega de la ayuda al desarrollo:

APROPIACIÓN: Los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo;

ALINEACIÓN: Los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores;

ARMONIZACIÓN: Los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y colectivamente efectivas;

GESTIÓN POR RESULTADOS: Todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para el logro de resultados; y,

RENDICIÓN DE CUENTAS MUTUA: Los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo.

La Declaración de París define además indicadores, cronogramas y metas para las acciones por parte de los donantes y los gobiernos contrapartes, y contiene una agenda para la implementación y monitoreo del progreso hasta el año 2010.

Se ha considerado incluir en esta evaluación los principios que emanan de la Declaración de París ya que el Gobierno de Cantabria es un donante de AOD. Su legitimidad como actor de la ayuda al desarrollo pasa, pues, por cumplir los principios que se acuerden internacionalmente para garantizar la calidad de la ayuda.

5.2. Contexto social

5.2.1. La cooperación descentralizada

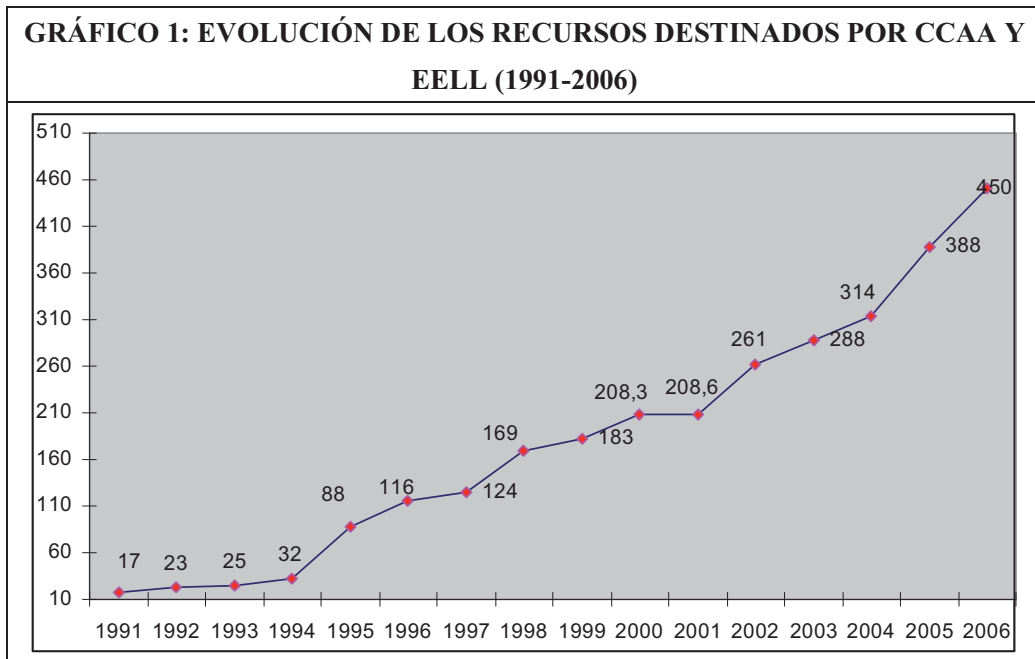
La Cooperación Española nació en los años ochenta, con una característica que se desmarcaba del modelo tradicional en el que se concebía la cooperación al desarrollo desde el punto de vista de la OCDE. En los años noventa se empezaron a compartir responsabilidades en la ejecución de la ayuda desde el Gobierno Central a otros entes, gubernamentales y no gubernamentales. Desde asociaciones y entidades sin ánimo de lucro a instituciones públicas como gobiernos regionales o locales, la cooperación al desarrollo se universalizó en el territorio español.

Esta nueva forma de concebir la cooperación al desarrollo, sobre todo desde las instituciones públicas, ha sido promovida de manera vigorosa por el Comité de Ayuda al Desarrollo, que desde su sede, ha colocado a la cooperación española como ejemplo a seguir en la promoción de la diversidad de actores públicos. Aunque, si se tiene en cuenta el énfasis puesto

en las necesidades de coordinación de la ayuda, a España aún le queda trayecto en el cumplimiento de este criterio.

En los últimos años la acción de la ayuda internacional llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales ha alcanzado un papel fundamental en el sistema español de ayuda. Los montos regionales y locales destinados a la cooperación al desarrollo han crecido, sobre todo desde 1995, a una tasa superior a la de la AOD estatal, incrementando en términos absolutos el conjunto total. Conviene considerar, al mismo tiempo, que aún cuando se habla de cooperación descentralizada, tanto autonómica como local, existen una pluralidad de modelos institucionales y líneas de acción política diferentes. Esta diversidad de acciones contribuye a otorgar al sistema una mayor riqueza y vitalidad al tiempo que permite un enraizamiento más sólido con los valores y fórmulas de solidaridad en cada región.

La primera experiencia en cooperación descentralizada en España se dio en el País Vasco en 1990. También a principios de la década de los noventa, otras comunidades se sumaron a la experiencia del desarrollo, como Navarra, La Rioja, Murcia y Castilla la Mancha. Hoy en día, todas las Comunidad Autónomas cuentan con políticas propias de cooperación al desarrollo. Esta expansión de la que hablamos se puede observar en el gráfico 1; en 15 años la ayuda se ha multiplicado por 26, pasando de 17 millones de euros en 1991 (primer año donde se recogen los datos de la ayuda autonómica y local) hasta 2006, donde la cifra asciende a 450 millones de euros. Semejantes esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: más de un 20% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales (más del 30% si atendemos a las cifras de AOD bilateral bruta), lo cual supone que, sin tales recursos, España no tendría la alta posición entre los donantes de la UE y los pertenecientes al CAD.



Fuente: PACI 1991-2005 Seguimiento, PACI 2006 Previsiones: DGPOLDE, SECI-MAEC, Madrid.

Sin duda, y más allá del efecto de emulación que pudieran haber tenido algunas de las CCAA mencionadas más arriba, dos factores han propiciado el desarrollo y consolidación de este tipo de cooperación: la dinámica de ampliación de los márgenes de autogobierno propios de las entidades autonómicas y locales que activa el proceso de descentralización política y administrativa de España, y la creciente sensibilización social sobre las instancias de la administración más cercanas a la ciudadanía, a las que se les ha reclamado un papel más activo en este ámbito.

TABLA 1: AOD DE LAS CCAA EN 2005

Comunidades Autónomas	AOD en 2005 (euros)	% 2005/04	% AOD / Ppto. ¹	% AOD / Hab. ²	% Países Menos Adelantados ³	% Servicios Sociales Básicos ⁴
Anceludía	37.937.899	16,32%	0,16%	4,83	11,38%	20,88%
Aragón	5.724.384	7,59%	0,14%	4,51	15,37%	39,00%
Asturias	8.723.940	28,29%	0,26%	8,10	11,62%	34,47%
Baleares	11.652.875	43,32%	0,44%	11,85	9,15%	24,08%
Canarias	4.874.651	8,90%	0,09%	2,48	61,73%	41,84%
Cantabria	4.805.103	41,12%	0,26%	8,55	7,44%	59,68%
Cataluña	44.102.616	40,64%	0,20%	6,30	16,71%	19,13%
Castilla - La Mancha	30.587.848	12,47%	0,45%	16,15	23,71%	25,92%
Castilla y León	8.931.840	86,79%	0,10%	3,58	10,71%	41,25%
Extremadura	6.050.774	24,50%	0,15%	5,58	17,56%	47,82%
Galicia	6.597.548	17,25%	0,07%	2,39	12,13%	18,94%
La Rioja	2.436.504	22,31%	0,25%	8,09	13,38%	37,86%
Madrid	21.827.281	24,35%	0,14%	3,63	10,75%	30,04%
Murcia	2.793.299	6,20%	0,08%	2,09	10,74%	38,69%
Navarra	16.643.187	-0,51%	0,53%	28,04	25,38%	40,37%
País Vasco	31.038.371	17,35%	0,44%	14,81	15,04%	20,03%
C. Valencians	21.641.553	0,69%	0,20%	4,61	18,36%	45,15%
C.A. Ceuta	0	-	0,00%	0,00	-	-
C.A. Melilla	84.800	-	0,05%	1,29	100,00%	-
Total CCAA	266.264.450	20,34%	0,20%	6,04	16,42%	28,90%

(1) Presupuestos de las CCAA consolidados con los de sus OCAAs. Fuente: DG de Cooperación Autonómica del MP de Administraciones Públicas. 31/03/2005.
 (2) Cifras de población referidas al 01/01/2005. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. (3) Participación de las ayudas dirigidas a PMA en la AOD bilateral bruta de las CCAA especificada por país o territorio de destino. (4) Participación en las contribuciones distribuidas de las Comunidades Autónomas.

Fuente: PACI 2005, Seguimiento. DGPOLDE. SECI-MAEC, Madrid.

5.2.2. La cooperación al desarrollo en Cantabria

La cooperación descentralizada en Cantabria también tuvo su origen a principios de los noventa, aunque en primer lugar, las actividades en este ámbito fueron organizadas por entidades sin ánimo de lucro. En el año 1991 surgieron en España y en Cantabria movimientos reivindicativos del 0,7% del PIB destinado a ayudar a los países en vías de desarrollo. Aunque esta reivindicación tiene sus orígenes en la Declaración de NNUU del año 1970, es durante la década de los noventa cuando en España surgen estas peticiones por parte de la sociedad civil. España pasó de ser un país receptor de ayuda (hasta 1982) a uno con una estructura de ayuda a los países en vías de desarrollo, todavía muy incipiente, que inició con la creación en 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Durante los últimos años de la década de los

ochenta nacieron nuevas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, fortaleciéndose las ya existentes. Cantabria tuvo una trayectoria similar a la del resto de España, aunque el calado de los movimientos fue menor, pues la sociedad civil organizada era de escaso número, con pocos miembros en las organizaciones que pudieran promover manifestaciones multitudinarias. Aún así, organizaciones como Fe y Alegría, comenzaron a moverse y a solicitar de manera muy tímida la creación de una institución gubernamental que canalizase la acción social, y en particular, la cooperación al desarrollo. El Gobierno de Cantabria, en el año 1996, inició las actividades de cooperación, financiando proyectos de algunas de estas entidades. En un primer momento, las ayudas habían sido escasas y discrecionales pero con el paso de los años fueron aumentando hasta el momento en el que se hizo necesaria la publicación de una orden de subvenciones específica (1996) para poder canalizar el volumen de solicitudes de financiación que se recibía. Durante el periodo 1996-2003, en el que en Cantabria gobernó el Partido Popular, las acciones de ayuda a países en vías de desarrollo se financiaron desde la Consejería de Economía, aunque no se creó ninguna institución que aglutinase esta cartera de actividades. En el año 2003, con las elecciones regionales y el cambio de Gobierno, se creó la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, dependiente de la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos. Desde este momento, las actividades de cooperación se hicieron mucho más visibles, y comenzó una nueva andadura de la política de cooperación en Cantabria. El periodo 2003-2007 se ha caracterizado principalmente por el incremento presupuestario con respecto a la etapa anterior. Este incremento fue del 625,25% (del 2003 al 2006), lo que supuso un salto cuantitativo que situó a Cantabria en el año 2004 en el octavo lugar entre las CCAA en esfuerzo presupuestario en cooperación, al dedicar el 0,19% de sus gastos consolidados a acciones computables como AOD, cifra que ascendió al 0,26% un año después, según los datos ofrecido por el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional.

5.3. Contexto jurídico

5.3.1. Marco institucional y normativo

Durante algún tiempo, las acciones en materia de cooperación para el desarrollo de los gobiernos autonómicos y locales estuvieron sometidas a críticas por cuanto parecían colisionar con algunos preceptos claramente establecidos en la Constitución: en concreto los artículos 97 y 149.1.3. En ellos parece descartarse a priori la competencia de cualquier ente descentralizado en las relaciones internacionales. En todo caso, algunos autores¹ (y tal ha sido la línea seguida por muchas administraciones descentralizadas) han realizado una aproximación más “flexible” a dichos artículos, pues el 149.1.3 podría admitir una distinción entre “las relaciones internacionales tradicionales”, que son exclusivas del Estado (la representación del Estado en el exterior y la dirección de una Política Exterior entendida en sentido amplio), por un lado, y “las actividades de relieve internacional” (aquellas relevantes para el desarrollo económico y social) por el otro, que podrían ser realizadas por las CCAA según el principio de lealtad constitucional y respetando la unidad de acción en el exterior.

Esta especie de reconocimiento no vendría a plasmarse definitivamente (y con él la consideración de las CCAA y EELL como actores destacados de la política de cooperación española) hasta la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE nº 162, de 8 de julio de 1998), donde se regula la acción de la cooperación realizada desde este conjunto de administraciones atendiendo a los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. En dicho texto, se recogen los diferentes espacios de colaboración y concertación entre las distintas administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD, siendo la Comisión Interterritorial la encargada de promover la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las distintas administraciones

¹ Pérez-Soba, I. (2000)

públicas en este ámbito, además de mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda. Un elemento importante a destacar es la participación del conjunto de administraciones en la elaboración del Plan Director de Cooperación y los respectivos Planes Anuales.

El grado último de reconocimiento de la cooperación autonómica y local ha venido de la mano del Plan Director 2005-2008, en el que la Comisión Interterritorial se compone de dos subcomisiones para ambos niveles de la administración pública y donde se intentará promover más si cabe este ejercicio de concertación.

Como se ha indicado en el epígrafe 3, respecto a la legislación a la que se adscribe la cooperación en Cantabria, se ha de señalar que antes de que se publicara en 2007 la Ley Cántabra de Cooperación al Desarrollo, las actividades ejecutadas se ceñían al Decreto 87/2003, de 14 de julio, por el que se crean órganos directivos de la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, y por el Decreto 28/2005, de 17 de marzo, en el que se regula la cooperación para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos [sic].

En la actualidad, la DGAECD se encuentra inmersa en la última fase de elaboración del Plan Director de la Cooperación Cántabra.

5.4. Contexto histórico

El periodo que se analiza en esta evaluación corresponde a la primera legislatura en la que gobiernan en coalición el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Regionalista de Cantabria (PRC). Esta legislatura (2003-2007) se ha caracterizado por un intento de unificar los criterios de ambos partidos, y por generar un espacio de colaboración que en la nueva legislatura (2007-2011) se ha renovado. Con respecto a la política de cooperación, la Vicepresidenta del Gobierno y titular de la cartera de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos (ahora de Empleo y Bienestar Social) le dio suma importancia a la creación de una Dirección General que

aglutinase la perspectiva internacional. Para ello, nombró como titular de la misma a José Félix García Calleja, que tenía una trayectoria europea como asesor en Bruselas y de cooperación, como miembro de diversas ONGD y conocedor de las políticas de cooperación europea y española.

Pero fue en el año 2004 cuando la política cántabra de cooperación dio un salto cualitativo y cuantitativo, debido en gran parte al cambio de Gobierno Central con la llegada del PSOE al ejecutivo nacional. Las buenas relaciones (profesionales y de amistad) que mantenía el Director General con los principales gestores y técnicos de la cooperación española (SECI, AECI, DGPOLDE, etc.) hicieron del diálogo Cantabria-Madrid un ejemplo de fluidez y acuerdo en los principales temas a tratar durante los siguientes años.

PARTE II: NUCLEO DE LA MEMORIA

6. OBJETO DE LA EVALUACIÓN

6.1. Situación evaluativa

A continuación se establecen aquellas restricciones más importantes que hay que tener en cuenta para la correcta comprensión de las conclusiones de este trabajo. Se compone de cuatro aspectos que no han logrado ser convenientemente resueltos o que suponen un factor estructural que ha influido en el proceso de elaboración del informe y en el rigor de los resultados alcanzados.

1) La dimensión conceptual de la evaluación

La ausencia de objetivos y resultados definidos adecuadamente en el marco en el que se iba a desarrollar la política, esto es, la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Los criterios de evaluación propuestos (ver epígrafe 7.1) en el primer enfoque de evaluación propuesto (racionalidad y coherencia) presumen la existencia de una lógica de intervención expresada a través de un Marco Lógico (incluyendo objetivo general, objetivo específico, resultados esperados, actividades y metas). Ante la falta de dicho esquema de planificación, la primera tarea metodológica ha consistido en la reconstrucción de la lógica de intervención global de la política. Sólo a través de una clara jerarquía de objetivos y resultados esperados es posible orientar el ejercicio de evaluación hacia las prioridades correctas.

2) Amplia participación esperada

La mayor parte de las evaluaciones se realizan esperando que de ellas se puedan extraer conclusiones que mejoren el enfoque y resultados en el futuro. Para ello se han definido amplios niveles de participación tanto de los gestores, como de decisores y beneficiarios

(véase anexo 2). Sin embargo, ha habido condicionantes que no han permitido que este diseño inicial diese los frutos esperados. Fundamentalmente, el escaso interés mostrado por las ONGD, que en la actualidad ejecutan proyectos que suponen el 70% del presupuesto destinado a la PCID.

3) La disponibilidad de información objetiva y documental

Para afrontar una evaluación de estas características es preciso contar con la información y documentación más amplia posible. Esta necesidad quizás no deba ser cubierta solo por los actores involucrados, sino que es función también del equipo de evaluación realizar una investigación de fuentes tanto primarias como secundarias para llegar a alcanzar un óptimo de disponibilidad. En la Cooperación Cántabra existen ciertas carencias de documentación en torno a los proyectos que se ejecutan. Aparte de la cobertura de las necesidades administrativas, no suele haber a disposición general el conjunto de documentos de identificación, formulación y seguimiento que aconsejaría el volumen de presupuesto que se maneja.

Además se describen dos variables por su relevancia en el contexto evaluativo de esta intervención:

1. Actitud del personal que trabaja en el programa: desde el primer momento se ha contado con el apoyo y la colaboración de la DGAECD para realizar la evaluación, tanto para responder a nuestras preguntas como para dar la información que se ha solicitado.

2. Historia evaluativa de la política: Aunque es la primera vez que se hace una evaluación de la PCID en su conjunto diversos programas enmarcados dentro de la política de cooperación han sido evaluados de manera ocasional. Entre ellos destacar la Evaluación Intermedia del Programa de Cooperación Directa del Gobierno de Cantabria en Benín

(evaluado por la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria) y las evaluaciones que consultoras externas realizaron en alguno de los proyectos de la convocatoria de macroproyectos (proyectos de más de 300.000,00 €).

6.2. Mapa de actores críticos

Los destinatarios de la evaluación, es decir aquellos que hemos identificado cómo los potenciales usuarios de la misma o que les puede resultar de utilidad, son los siguientes:

- Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación (DGAECD)

La responsabilidad directa en materia de diseño y gestión de la política de cooperación corresponde a la DGAECD en virtud del Decreto 87/2003 de 14 de julio, por el que se crearon los Órganos Directivos de la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos. La Dirección General es la encargada de canalizar la gestión de todos los asuntos con Europa y sus Instituciones, así como la información a los ciudadanos, sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Consejerías sobre la materia. También tiene adscritas competencias para la realización de estudios e informes relacionados con las políticas comunitarias, adecuación, criterios de aplicación, divulgación e información general de las normas comunitarias, así como coordinar las relaciones interadministrativas. Por último, le corresponde el diseño de la PCID y la gestión de las ayudas y subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo de países del Tercer Mundo. Para tales funciones, la Dirección General cuenta con tres oficinas: una Oficina de Asuntos Europeos, una Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas y una Oficina de Cooperación para el Desarrollo. Esta última puede considerarse el “núcleo duro” de la gestión de la ayuda ya que de ella dependen todas las

actuaciones derivadas de la puesta en práctica de la política de cooperación cántabra. Desde el punto de vista institucional, y haciendo un recorrido por el periodo 1996-2006, la responsabilidad ha pasado de un perfil relativamente bajo en el primer periodo, cuando la unidad responsable de esta política fue el Servicio de Cooperación para el Desarrollo de la Consejería de Economía y Hacienda hasta que en 2003 se la dota de un mayor rango institucional a través de la creación de la DGAECD.

- Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria

En 2006, otras consejerías y direcciones generales iniciaron tímidamente la financiación de acciones de cooperación al desarrollo. Así, la Consejería de Medio Ambiente publicó una orden de subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo con temática medioambiental que ha continuado en el año 2007.

- Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria

La Consejería de Educación ha iniciado procesos de investigación y consulta para financiar actividades de cooperación al desarrollo en el ámbito de la educación y sensibilización para el desarrollo.

- Dirección General de la Mujer

Financió en 2006 la concesión de 75 becas de estudios para niñas en la República de Benín.

- ONGD

- Coordinadora Cántabra de ONGD y ONGD que están adscritas a ella.
- ONGD con sede en Cantabria que no pertenecen a la CCONGD

Se trata de un tejido asociativo con 81 ONGD registradas en la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, siendo menor el número de ellas las que desarrollan una actividad continuada en Cantabria. En concreto, el colectivo cántabro de ONG dedicadas a temas de desarrollo o ayuda humanitaria se conforma en dos grupos: aquellas que son filiales o delegaciones de ONGD de ámbito estatal o internacional y aquellas nacidas y radicadas preferentemente en Cantabria.

Entre las primeras abundan aquellas que operan con limitada autonomía con respecto a la sede central de la que dependen orgánicamente, y que actúan como canalizadoras de iniciativas que proceden de estas sedes centrales buscando apoyo público autonómico o local. En cuanto a las segundas, se trata de un grupo heterogéneo, compuesto por entidades diversas tanto en su ideario como en su ámbito de especialización.

Por otro lado, en la región existe la Coordinadora Cántabra de ONGD, que agrupa a 25 organizaciones asociadas y cinco socios colaboradores (figura con voz pero sin voto en las Asambleas de la entidad). Esta entidad es la única que promueve actividades en materia de sensibilización para el desarrollo en Cantabria. Además, esta labor se complementa con el apoyo presupuestario o material de esta entidad a sus organizaciones miembro.

- Universidad

En lo que respecta a la PCID del Gobierno de Cantabria, cuatro son los actores que actúan dentro de la Universidad de Cantabria:

- 1) La asociación “Universidad y Solidaridad”, que convoca una subvención anual cuyos fondos provienen del 0,7% del sueldo del personal de la universidad que desee destinarlo a cooperación y de una partida equivalente al monto recaudado que la misma Universidad aporta para el fondo.

2) La Oficina de Voluntariado y Cooperación gestiona principalmente actividades orientadas a acción social.

3) El Aula de Cooperación al Desarrollo, creada en 2005 con el objetivo de convertirse en un espacio de sensibilización, reflexión y formulación de temas de interés en el ámbito de la cooperación y educación para el desarrollo. Realiza diversas actividades de apoyo a ONGD cántabras que lo soliciten, préstamos de salas en la Universidad, coordinación de acciones y financia algunas acciones de extensión universitaria.

4) Finalmente, la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, institución encargada de realizar labores de evaluación de proyectos presentados a las convocatorias del Gobierno de Cantabria y los Ayuntamientos que lo soliciten, ejecución de proyectos de investigación y formación en materia de cooperación internacional al desarrollo. En julio de 2006 y 2007 desde esta institución se organizaron los I y II Cursos de Verano de Cooperación Internacional y Desarrollo en Medio Cudeyo. La formación también se ha completado con la impartición del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo y el Experto Iberoamericano en Cooperación al Desarrollo, que en la actualidad está desarrollando su segunda edición. También realiza cursos de formación para ONGD, personal funcionario y empresa privada sobre Cooperación y Responsabilidad Social Corporativa en todos sus sectores de actuación.

- Resto de gestores y planificadores de las políticas de cooperación descentralizada de otras comunidades autónomas o de Cantabria en el futuro y expertos en cooperación descentralizada.

Se ha considerado incluir estos actores como destinatarios de la evaluación ya que la presente evaluación puede resultar útil como documento de “lecciones aprendidas” para el desarrollo

de sus funciones dentro de contextos de políticas descentralizadas de cooperación tanto presentes como futuras.

- La sociedad cántabra en general

Considerando que toda evaluación tiene un componente de rendición de cuentas y que en última instancia son los ciudadanos de esta comunidad quienes con sus impuestos financian la política de cooperación y las actuaciones que dentro de ella se desarrollan se ha incluido a la sociedad cántabra como uno de los *stakeholders* de esta evaluación aunque en principio no sería uno de sus destinatarios.

El organigrama que se presenta en el anexo 3 muestra las relaciones existentes entre los diferentes actores de la cooperación cántabra en el periodo estudiado. La Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos (en la actualidad denominada de Empleo y Bienestar Social) es la titular de la competencia de cooperación, aunque el desarrollo de las acciones de cooperación lo realizará la DGAECD. Esta dirección, desde el Servicio de Cooperación al Desarrollo, gestiona y financia las acciones de cooperación al desarrollo, (como se muestra en el diagrama de flujo siguiente) realizadas por las ONGD (mediante ordenes de subvenciones), por la Coordinadora Cántabra de ONGD (mediante financiación nominativa de su estructura y por orden de subvenciones de sus proyectos de sensibilización). La DGAECD también financia a la Universidad en materia de cooperación al desarrollo; el Aula de Cooperación es financiada mediante subvención nominativa para que ésta, a su vez, realice actividades de formación y sensibilización de los miembros de la comunidad educativa. Principalmente financia los proyectos de sensibilización que presentan las ONGD. Por otro lado, la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica es el organismo que realiza las

evaluaciones de los proyectos de cooperación del Gobierno de Cantabria, tanto los propios (cooperación directa) como los subvencionados a través de las órdenes de subvenciones.

Como se aprecia en el organigrama (anexo 3), las Consejerías de Medio Ambiente y Educación participan en la política de cooperación mediante acciones independientes de la Dirección rectora de esta política.

6.3. Enfoque o modelo de evaluación

Se ha planteado realizar una evaluación que conlleve la revisión del diseño de la PCID del Gobierno de Cantabria entendida esta como la estructura normativa que da sentido a las acciones realizadas (*evaluación de diseño*), con la finalidad de aportar recomendaciones y no solo valoraciones acerca de los principales elementos de la política de cooperación (*formativa*), centrada en permitir a las instancias participantes reconocer el camino recorrido hasta ahora, proponer cambios de diseño y reafirmar estrategias para alcanzar los objetivos previstos (*intermedia*) y realizada de manera independiente (*evaluación externa*).

7. DEFINICIÓN DE LAS PREGUNTAS, CRITERIOS E INDICADORES

7.1 Los criterios de evaluación

Para realizar la evaluación del diseño de la PCID se han establecido dos enfoques de análisis. En primer lugar se ha realizado una valoración de los elementos que justifican la necesidad y la forma en que se articula esta política, es decir, si existe racionalidad (pertinencia y relevancia) y coherencia (interna y externa) en el diseño. Estos criterios se han seleccionado a partir del estudio de la bibliografía consultada relacionada con la evaluación del diseño (Bustelo, 2001 y Osuna y Márquez, 2000). Se trata por lo tanto de unos criterios estandarizados que valoran si la política se ha conceptualizado adecuadamente. En segundo lugar, dado que los criterios seleccionados para evaluar la política (racionalidad y coherencia) no abarcaban suficientes aspectos del diseño de la misma se consideró útil incorporar los principios de la Declaración de París como criterios de valoración. Estos principios marcan las tendencias internacionales de la cooperación al desarrollo y han sido aceptados por el conjunto de la comunidad de donantes. En esta lógica, se valoran aspectos como alineamiento, armonización, apropiación o gestión por resultados y mutua responsabilidad, todos ellos principios recogidos en la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005). Estos criterios permitirán mostrar el nivel de reconocimiento que tiene la Cooperación del Gobierno de Cantabria respecto a estos principios internacionales. Los criterios apuntados están relacionados de manera general con la garantía de calidad en la ayuda al desarrollo, han sido recogidos en los acuerdos internacionales más importantes sobre la materia (Consenso Europeo, Banco Mundial y CAD) y se han asumido como principios de obligado cumplimiento en la política de cooperación que España lleva a cabo en estos momentos. Para llevar a cabo una valoración adecuada hay que entender estas orientaciones en una Comunidad Autónoma donde desde hace poco tiempo se viene implementando una política de cooperación al desarrollo.

1º Enfoque de valoración: Racionalidad² y Coherencia

1. Racionalidad:

Consiste en el análisis de la relevancia y pertinencia de la política, es decir, determinar hasta qué punto se ha realizado una identificación de los problemas para posteriormente hacerles frente en el siguiente planteamiento de objetivos y, por otro lado, si estos objetivos se han definido de una forma clara y medible.

1.1. Relevancia: Consiste en evaluar la calidad y veracidad del diagnóstico plasmado en la política. Se trata de conocer hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes usadas para su determinación. Para realizar la valoración de la calidad del diagnóstico se revisará:

- Si se han identificado y jerarquizado claramente las necesidades o problemas que afectan a la población objetivo.
- Si se ha delimitado correctamente la población objetivo a la que va dirigida la política.
- Si ha analizado el contexto socioeconómico externo, es decir, los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la política que afectan a la misma de forma directa e indirecta.

² En la bibliografía consultada (Osuna y Márquez 2000) la racionalidad se define como “*El examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas*”. Sin embargo dicho examen no se realiza en ninguno de los subcriterios en que se divide este criterio sino en la coherencia interna. Luego se ha definido la racionalidad teniendo en cuenta los aspectos que se valoran en este criterio sin tener en cuenta la bibliografía consultada.

1.2. Pertinencia: La evaluación de la pertinencia consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos de la política, es decir se valorará si se definen los objetivos que se esperan lograr de forma unívoca. Por lo tanto se valora:

- Si las expresiones y verbos utilizados indican claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta medible y observable.
- Si se ha establecido una sola meta o fin.
- Si los objetivos son claros y concretos.
- Si se ha especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta que conforma la política.
- Si se han establecido unas fechas para la consecución de los objetivos.

2. Coherencia en el diseño

Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en la política y de la estrategia diseñada para su consecución. Debemos diferenciar dos niveles de análisis diferentes (Osuna y Márquez, 2000):

2.1. Coherencia interna: Valora la articulación de los objetivos de la política con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a los problemas:

- Se valorará si en todos los niveles de programación no existen conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores.
- Compatibilidad de los objetivos de la política con los instrumentos diseñados para alcanzarlos.
- Valoración de los objetivos sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible o tiempo necesario para que surtan los efectos.
- Se valorará si existe correspondencia entre problemas y objetivos en los distintos niveles de programación.

2.2. Coherencia externa: Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio (Osuna y Márquez 2000). En este sentido se valorará:

- La compatibilidad de los objetivos de la política de cooperación y los objetivos del resto de políticas que implementa el Gobierno de Cantabria.
- La adecuación y respeto a una normativa de orden superior.

2º Enfoque de valoración: criterios emanados de la Declaración de París

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 (DGPOLDE 2007). Atendiendo al criterio de armonización, es preciso valorar si la Cooperación Cántabra trabaja con acuerdos establecidos con otros donantes, si junto a ellos procura simplificar los procedimientos de gestión y si se comparte información entre cooperaciones de manera efectiva. Según la doctrina internacional, la escasez global de recursos y las necesidades de armonización entre donantes hacen aconsejable focalizar las acciones sobre sectores concretos, procurando de esta forma maximizar los posibles impactos (concentración), luego también se valorará este aspecto.

Apropiación: 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 (DGPOLDE 2007)

Alineamiento: Se entiende por alineamiento la relación que existe entre la agenda de desarrollo del donante y del receptor, así como la utilización que el primero hace de los sistemas de gestión local para canalizar la ayuda. Su análisis debe reflejar 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 (DGPOLDE 2007).

Gestión orientada a resultados: Valora si las intervenciones de la cooperación se diseñan de manera que se focalizan en la consecución de resultados y en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones.

Mutua responsabilidad: Valora si el país donante y los países socios se rinden cuentas mutuamente y a sus respectivos ciudadanos sobre los procesos y resultados de desarrollo.

A continuación se muestran dos matrices de evaluación. Cada matriz contiene los criterios, preguntas e indicadores correspondientes a la valoración de la racionalidad y la coherencia y de los criterios derivados de la Declaración de París respectivamente.

Es necesario señalar que al utilizar dos líneas de análisis diferenciadas se produce el solapamiento entre algunos criterios y sus preguntas principales. El subcriterio coherencia externa valora si la PCID se coordina con las políticas y programas de otros donantes. Este aspecto también se evalúa en el segundo enfoque en el criterio de armonización. Por otro lado el criterio de pertinencia valora si los objetivos definidos para la PCID se han definido de forma clara y medible, aspecto que se vuelve a valorar en el segundo enfoque de evaluación, en la gestión orientada a resultados. En este sentido se ha decidido no modificar ni eliminar los criterios redundantes ya que se considera que se perdería la visión diferenciada que aportan las dos perspectivas.

MATRIZ I: VALORACIÓN DE LA RACIONALIDAD Y LA COHERENCIA:

RELEVANCIA: Consiste en la evaluación del diagnóstico. Analizar la calidad y la veracidad del diagnóstico.

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
<p>¿Están adecuadamente conceptualizados los problemas?</p> <p>¿Se han identificado las características básicas del mismo?</p>	<p>Los problemas determinados cumplen las siguientes características: explícitos, conceptualmente claros, completos, rigurosos y medibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Estudios de identificación realizados DGAECD.
<p>¿Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema?</p>	<p>Se ha determinado el tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al ámbito de actuación de la política</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Estudios de identificación realizados DGAECD.
<p>¿Se han determinado las causas y consecuencias de los problemas identificados?</p>	<p>Se han determinado las causas y las consecuencias de los problemas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación

		<p>Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudios realizados por la DGAECD
<p>¿Se ha delimitado a quienes afectan los problemas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se han determinado los países y sectores de población afectados por los problemas. - Se ha delimitado sus características socioeconómicas, culturales, sociales... 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios realizados por la DGAECD.
<p>¿La jerarquización (causa-efecto) referente a los problemas que se ha realizado es lógica?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El árbol de problemas construido responde a los criterios de causa-efecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios realizados por la DGAECD
<p>¿Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente la metodología y fuentes usadas para la determinación de los problemas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una metodología y fuentes de verificación adecuados a los resultados y objetivos planteados 	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología utilizada en los estudios realizados por la DGAECD.
<p>¿La política cuenta con estudios nacionales o/e internacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de estudios de identificación 	<ul style="list-style-type: none"> - La ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional

que muestren la problemática?		<p>para el desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 - Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
¿Las fuentes de documentación e información, en las que se basan estos estudios, son rigurosas y fiables, están actualizadas, son comparables temporal y espacialmente?	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de fuentes de documentación e información publicadas por organismos nacionales e internacionales de reconocido prestigio (AECI, ONU, INSTITUTOS...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de la DGAECD que hagan referencia a fuentes de documentación e información publicadas por OOII o nacionales.
PERTINENCIA: Análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del programa.		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿Se ha establecido una sola meta o fin?	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha establecido una única meta o fin último. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.
¿Aparecen en la política los objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none"> - Las expresiones y verbos utilizados indican claramente 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación

claramente formulados o por el contrario, los objetivos son ambiguos y no están explícitamente detallados?	los compromisos asumidos por los poderes públicos. - Aparecen los objetivos que se persiguen de forma expresa	Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.
¿Los objetivos están cuantificados o son medibles?	- Los objetivos se han definido de forma clara y medible.	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.
¿Se han previsto fechas de consecución de los objetivos?	- Existe una planificación estratégica con fechas concretas y cronograma de actuación.	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.
COHERENCIA INTERNA: Evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación a los problemas.		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿Los objetivos planteados son coherentes con los problemas identificados?	- Existe coherencia entre los problemas identificados y los objetivos propuestos por la política	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos - Órdenes de subvenciones

<p>¿La jerarquización (medio-fin) en relación a los objetivos es lógica?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No existen saltos en la planificación - Cada objetivo tiene su reflejo en un problema o potencialidad no explotada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos - Órdenes de subvenciones
<p>¿En qué medida contribuye cada nivel de objetivos a la consecución de los del nivel superior?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se distinguen diferentes niveles de objetivos en la estrategia de intervención planificada. - Se han establecido hipótesis entre los diferentes niveles de la intervención. - Se ha realizado un análisis de riesgos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones - Documentos internos de la DGAECD
<p>¿Se corresponden las cadenas fines-medios con las de causa-efecto?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha establecido una correspondencia entre los árboles de problemas y los árboles de objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.
<p>¿Se han definido los instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe concreción y coherencia entre todas las actuaciones llevadas a cabo y 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el

	los objetivos a los que van dirigidas.	desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos
¿Los instrumentos cuentan con los suficientes medios técnicos y financieros?	- Relación adecuada entre el volumen de recursos asignados y los objetivos	- Presupuestos de la DGAECD - Órdenes de subvenciones
¿Existe una articulación adecuada entre los objetivos estratégicos y los instrumentos en los documentos que regulan la Cooperación Cántabra?	- Correspondencia de los instrumentos utilizados en la política con los objetivos planteados por la misma	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos - Órdenes de subvenciones
COHERENCIA EXTERNA: Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia de la política con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿Existe correspondencia entre los objetivos de la política de cooperación del Gobierno de Cantabria y los de la política de Cooperación española?	- Las acciones del Gobierno de Cantabria entran dentro de las prioridades sectoriales y geográficas del Gobierno Estatal en materia de cooperación al desarrollo. - Grado de coincidencia entre las acciones del Gobierno de	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España

	Cantabria y las estatales.	
¿La política de cooperación es adecuada y respeta la normativa de orden superior?	<ul style="list-style-type: none"> - No existen incompatibilidades entre la política de cooperación del Gobierno de Cantabria con la legislación establecida a nivel estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España. - Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 - Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
<p>¿Existe complementariedad con otras políticas que convergen en el mismo sector de actuación?</p> <p>¿El resto de políticas públicas que inciden en los países menos desarrollados (política exterior, migración, comercio, pesca, deuda, inversión, seguridad y/o defensa) son coherentes con los</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Compatibilidad de los objetivos de la política de cooperación y los objetivos del resto de políticas que implementa el Gobierno de Cantabria. - El resto de políticas públicas del Gobierno de Cantabria son coherentes con los 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Normativa y legislación del resto de políticas del Gobierno de Cantabria.

principios de la Cooperación Cántabra?	principios de la política de cooperación.	
¿Los instrumentos que aplica la política de cooperación internacional se complementan con los usados por otras Comunidades Autónomas o el Gobierno de España?	Comparación de los instrumentos de cooperación de otras Comunidades Autónomas con los existentes en Cantabria (subvenciones, convenios, becas...)	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña. - Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.

MATRIZ II: VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS EMANADOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS.		
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.		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES

<p>¿Se han establecido mecanismos de coordinación con organismos donantes que operen en el mismo territorio, sector o con la misma población objetivo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe participación en la Comisión Interterritorial para Cooperación al Desarrollo - Existe coordinación con otras instituciones - Existen convenios de colaboración con otras instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoria 2003-2006 - Página web www.cantabriacoopera.com - Órdenes de subvenciones. - Convenios de colaboración
<p>¿Cuál es la participación de la Cooperación Cántabra en los mecanismos de coordinación entre los actores internacionales, foros de donantes o nuevos instrumentos de cooperación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de participación de la Cooperación Cántabra en reuniones de alto nivel y en foros internacionales sobre cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoria 2003-2006 - Página web Cantabria Coopera - Convenios de colaboración
<p>¿Las actividades de la Cooperación Cántabra en los países receptores de ayuda se complementan entre sí y con el resto de actores de la Cooperación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de programas de actuación conjuntos con otros donantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoria 2003-2006 - Página web Cantabria Coopera - Órdenes de subvenciones
<p>¿Se ha tenido en cuenta la posibilidad de sinergias entre actividades similares o con el</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se priman los proyectos que tengan sinergias con actividades similares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones de proyectos

mismo sector o la misma región?		
<p>APROPIACIÓN: 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.</p>		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿En qué medida han participado las instituciones locales en el diseño de la política de cooperación?	Participación de los actores locales en los procesos de elaboración de la política de cooperación Existencia de acuerdos con los países socios.	- Convenios de colaboración - Órdenes de subvenciones - Página Web Cantabria Coopera - Memoria 2003-2006
¿De que manera en el diseño de la Cooperación Cántabra se crean líneas de actuación que promuevan específicamente el fortalecimiento de capacidades y respeto del liderazgo de los países donde ejecuta su política?	La PCID incluye medidas específicas para fortalecer las capacidades de las instituciones locales.	- Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Órdenes de subvenciones - Convenios de colaboración
<p>ALINEAMIENTO: la relación que existe entre la agenda de desarrollo del donante y del receptor, así como la utilización que el primero hace de los sistemas de gestión local para canalizar la ayuda.</p>		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿Tiene en cuenta la Cooperación Cántabra las prioridades de	- Existencia de actas de reuniones con los	- Memoria 2003-2006 - Decreto 28/2005 por el que

<p>desarrollo de los países donde ejecuta su ayuda en el periodo de estudio?</p> <p>¿Se han tenido en cuenta las estrategias y programas de desarrollo del país socio?</p>	<p>representantes de los países socios en las que se consultaran dichas prioridades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de estudios para conocer las prioridades o las estrategias de desarrollo de los países socios. - Las órdenes de subvenciones priman proyectos que tengan en cuenta las prioridades de los países socios. 	<p>se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentación de la DGAECD - Órdenes de subvenciones.
<p>¿Se tienen en cuenta los sistemas de gestión y los procedimientos de los países receptores a la hora de planificar la política de cooperación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los procedimientos presupuestarios y administrativos de las intervenciones que conforman la PCID se adaptan a los de las instituciones locales de los países receptores de ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Página web Cantabria Cooperación - Memoria de 2003-2006 - Decretos - Convenios de colaboración - Órdenes de subvenciones
<p>GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS: Si las intervenciones se diseñan de manera que se focalicen en la consecución de resultados y en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones.</p>		

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES
¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?	En la planificación se han establecido resultados con unos indicadores que permitan comprobar su cumplimiento y fuentes de verificación para cada uno de ellos	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos. - Órdenes de subvenciones
¿Se han especificado los resultados o productos de cada actuación concreta?	Cada actuación dentro de la política pretende alcanzar unos resultados definidos de forma clara y medible.	<ul style="list-style-type: none"> - Órdenes de subvenciones - Decretos - Convenios
¿Se realizan evaluaciones de los programas y proyectos implementados en el marco de la política de cooperación?	<p>Las intervenciones se diseñan teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los anteriores programas.</p> <p>Cada intervención desarrollada en el marco de la política de cooperación tiene prevista una evaluación de resultados desde su diseño.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Decretos. - Evaluaciones realizadas de programas y proyectos. - Órdenes de subvenciones - Decretos - Memoria 2003-2006
MUTUA RESPONSABILIDAD: Existencia de rendición de cuentas entre el donante y el país socio tanto en los proceso como en los resultados del desarrollo.		
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES

¿Existen mecanismos para proveer a las autoridades de los países socios de información transparente y comprensiva sobre los flujos de ayuda?	Las entidades ejecutoras y el Gobierno de Cantabria son transparentes con las instituciones y los socios locales	<ul style="list-style-type: none"> - Decretos - Convenios de colaboración - Órdenes -
--	--	---

8. INSTRUMENTOS QUE SE DISEÑARON PARA OBTENER LA INFORMACIÓN

8.1. Actividades realizadas en la evaluación del diseño

1. Revisión de la información y documentación disponible:
 - 1.1. Realización del listado de documentación a consultar
 - 1.2. Identificación de la localización de dicha información
2. Entrevistas con personal implicado en el Política, incluyendo:
 - 2.1. Identificación y elaboración del listado de los informantes clave de la evaluación
 - 2.2. Presentación de una agenda de actividades con fechas para las entrevistas
 - 2.3. Desarrollo de las entrevistas con los principales implicados
3. Diseño de las herramientas para el procesamiento y análisis de información
4. Análisis de la información
5. Solicitud de información adicional

6. Elaboración de las conclusiones y recomendaciones

8.2. Herramientas de recogida y análisis

Para realizar la evaluación del diseño de la PCID del Gobierno de Cantabria se ha llevado a cabo la recopilación de la normativa y los documentos existentes relacionados con la misma (anexo 1), así como una serie de entrevistas con actores clave (anexo 2).

Respecto a las fuentes primarias, se realizaron entrevistas a los principales actores relacionados con el diseño de la PCID del Gobierno de Cantabria y se enviaron cuestionarios por correo electrónico a las ONGD. Antes de realizar las entrevistas ya se había decidido que la evaluación, valoraría la racionalidad y coherencia del diseño de la PCID. Las preguntas preparadas para las entrevistas no incluían los aspectos relacionados con los criterios derivados de la Declaración de París ya que, como se indica en el epígrafe 7.1, la inclusión de dicha perspectiva de evaluación se decidió después de haber realizado la valoración del primer enfoque de análisis (coherencia y racionalidad).

La evaluación se basa en el análisis de fuentes secundarias: la revisión de los documentos existentes y el análisis de la normativa existente. Es decir se ha realizado un análisis de la documentación disponible (normativa y estudios) en función de los dos enfoques de evaluación propuestos. Por un lado se valoró la racionalidad para determinar hasta qué punto se ha realizado una identificación de los problemas para posteriormente hacerles frente en el siguiente planteamiento de objetivos y, por otro lado, si estos objetivos se han definido de una forma clara y medible. Asimismo se realizó el análisis de la coherencia en la articulación de los objetivos con los instrumentos de la política y la coherencia externa en cuanto a la compatibilidad de la política con otras políticas que persiguen los mismos objetivos o que se implementan al mismo tiempo.

Por otro lado se realizó la valoración de la PCID en relación a los criterios establecidos en la Declaración de París.

TABLA 2: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

INSTRUMENTOS	PARTICIPATIVOS	NO PARTICIPATIVOS
CUALITATIVOS	Entrevistas abiertas-opinión de expertos Cuestionarios abiertos	Investigación bibliográfica Datos espontáneos (comentarios en periódicos, radio, página web) Estudio de documentos/ informes de evaluación/ marco normativo.

9. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN

9.1. Primer enfoque de evaluación: racionalidad y coherencia

9.1.1. Racionalidad: Relevancia

La relevancia consiste en la evaluación del diagnóstico, es decir, el análisis de la calidad y veracidad del mismo. Desde este criterio se ha examinado, en primer lugar, los problemas identificados por el Gobierno de Cantabria en el ámbito de la cooperación al desarrollo, tanto en lo referente a la conceptualización de los mismos como en sus características. En los documentos de la DGAECD (anexo 1), la especificación de los problemas es escasa. En concreto, los únicos que hacen referencia a la existencia de problemas son el Decreto 28/2005 por el que se regula la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad con los países empobrecidos y las órdenes de subvenciones publicadas en el periodo que se evalúa.

En el Decreto 28/2005 de 17 de Marzo, los problemas identificados no se exponen en la sección adecuada, en un apartado específico en el que se redacten los problemas que pretende enfrentar el Decreto. No es hasta el artículo 4, en donde se hace una revisión de los objetivos del propio Decreto donde se menciona, de manera esquemática y general, el problema de “la pobreza y las causas que la producen, así como la consolidación de un desarrollo humano sostenible”. Se ha de tener en cuenta que el apartado en el que aparece el problema no es el adecuado para ello, por lo que la no clasificación de los problemas ni su jerarquización, demuestra la inconsistencia

en el diagnóstico de la realidad a cambiar. No se conceptualiza el problema de la pobreza como fenómeno multidimensional ni se explican las causas que la producen. En un párrafo siguiente del artículo 4 se exponen diversas situaciones, que el texto enfatiza como problemas. Analizando la siguiente frase, “población afectada por el fenómeno de la pobreza en sus múltiples manifestaciones, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas”, se observa que no existe explicitación del problema, no se cuantifica el número de personas que viven en situación de pobreza, las características de vivir en pobreza, qué significa pertenecer a las capas más desfavorecidas o la medición de los problemas que ello supone.

En las órdenes de subvención publicadas durante el periodo de evaluación tampoco se identifican los problemas objeto de ayuda.

Por tanto, se determina que la PCID del Gobierno de Cantabria careció de un diagnóstico de los problemas a resolver anterior a su puesta en marcha, pues no existen documentos en los que éstos se conceptualicen, se identifiquen sus características básicas y de alcance, la población a la que afectan y otras consideraciones necesarias para establecer una política relevante.

Aunque existen estudios internacionales sobre la conceptualización de la pobreza, sus causas y sus consecuencias, la DGAECD no los menciona como base de su política. A pesar de que las órdenes de subvenciones mencionan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Planes Directores de la Cooperación Española, es difícil considerar hasta que punto estos documentos son una base para la PCID de Cantabria. En sus discursos, el Director General de Cooperación siempre hacía referencia a estos mismos documentos, al Plan Director 2005-2008 y a los PAE. Pero estas alusiones nunca se plasmaron en un proceso de identificación de la problemática a atacar por la cooperación cántabra.

Debido a la inexistencia de un diagnóstico de la situación a mejorar o de los problemas a resolver no se puede analizar su calidad y veracidad por lo que no se han podido contestar el resto de preguntas de evaluación que componen este criterio.

9.1.2. Racionalidad: Pertinencia

El análisis de la pertinencia en la evaluación del diseño de una política o programa consiste en la valoración de la calidad en la formulación de los objetivos del programa.

El documento en el que se hace referencia a los objetivos de la política es el Decreto 28/2005, de 17 de marzo, por el que se regula “la cooperación para el desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos”. En el artículo 4 se indica que el objetivo esencial de la política de cooperación es “contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la erradicación de la pobreza y las causas que la producen, así como a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible”. Asimismo se indica que este objetivo general se conseguirá a través de la consecución de ocho objetivos específicos (anexo 5).

Respecto a las características de los objetivos específicos estos son bastante generales. Los verbos utilizados: promover, contribuir, fomentar, no indican los compromisos asumidos por el Gobierno de Cantabria. Son objetivos ambiguos y no están explícitamente detallados. Los objetivos no se han cuantificado, no son medibles y no se han establecido fechas para su consecución por lo que no se pueden comprobar los avances de la política en el cumplimiento de los objetivos marcados. En la descripción de los objetivos segundo y tercero se muestran los medios para lograrlos, que también están definidos de manera ambigua y muy general.

En el Decreto 28/2005 también se indican una serie de “áreas de actuación preferente” en los países receptores de la cooperación para el desarrollo (anexo 5). En referencia a las áreas de

actuación preferente destacar que no aparecen vinculadas a ninguno de los objetivos propuestos y que existen objetivos y áreas de actuación preferente que son prácticamente idénticos.

Ejemplo:

Objetivo 2: “La consolidación de la democracia a través del fortalecimiento del Estado de Derecho, la descentralización político-administrativa y la promoción de la sociedad civil en los países destinatarios de la ayuda”.

Área de actuación 4: “Fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y de sus organizaciones sociales. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano, mediante programas de desarrollo institucional, de gestión descentralizada y de participación ciudadana”.

En relación a la calidad de los objetivos se puede afirmar que en el momento de redactar el Decreto 28/2005 no existía en Cantabria un planteamiento sobre cómo se podría contribuir a la consecución del objetivo general que se había establecido. De ahí el grado de generalidad tan alto que tiene dicho Decreto. Por otro lado, es importante señalar que era la primera vez que en el contexto de la Cooperación Cántabra se definían unos objetivos para la PCID.

9.1.3. Coherencia interna

Este criterio consiste en la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación a los problemas que se pretenden resolver.

A pesar de la acelerada evolución de las teorías de cooperación al desarrollo y de las propias políticas de cooperación a nivel nacional e internacional en el último quinquenio (Consenso Europeo de Desarrollo, Declaración de París), en Cantabria se han mantenido los mismos ejes de acción y la misma cultura predominante desde el inicio del periodo a evaluar.

En el Decreto 28/2005 (anexo 5) se especifica un objetivo general y ocho objetivos específicos de la PCID de Cantabria. Si se analizan estos últimos se observa que hay

solapamiento entre algunos de ellos (ver objetivos 7 y 8). Además no se han identificado resultados ni acciones destinadas a la consecución de los objetivos propuestos.

No se puede determinar si los objetivos definidos son los adecuados para resolver los problemas ya que, como se ha indicado en la valoración de la relevancia, la PCID no se sustenta en un análisis de los problemas.

Mediante el análisis de los instrumentos implementados, los diferentes porcentajes de ayuda y el destino de la misma, se puede determinar que el sistema de ayuda elaborado desde la DGAECD se ha basado en dar respuesta a las demandas externas de las ONGD, sometido a mayores niveles de dispersión por la naturaleza heterogénea de sus actividades. En definitiva, las acciones financiadas por la DGAECD no responden tanto a la consecución de sus objetivos, establecidos en el Decreto 28/2005, sino a las demandas externas.

A pesar de este aspecto, se ha intentado reconstruir una lógica de intervención en la cooperación cántabra, que se observa en el anexo 6 de árbol de objetivos. Como se puede apreciar se ha intentado vincular cada uno de los instrumentos implementados, a través de los decretos, órdenes y convenios, con los objetivos establecidos en el Decreto 28/2005.

De este análisis se infiere que se han diseñado una serie de actuaciones destinadas a alcanzar los objetivos 5 (“sensibilizar, investigar e informar a la sociedad cántabra sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales”) y 6 (“impulsar y dar cauces a la participación y solidaridad ciudadana en las acciones de educación y cooperación al desarrollo”). Respecto al resto de objetivos, dado que el principal instrumento de la política ha sido la convocatoria de subvenciones para proyectos, la contribución a cada uno de los objetivos depende de los proyectos que hayan sido exitosos en dichas convocatorias, existiendo la posibilidad de que entre ellos no se encuentren proyectos que vayan dirigidos a alcanzar alguno

de los objetivos. Es decir, si bien todas las acciones emprendidas contribuyen a alcanzar al resto de objetivos al ser estas acciones tan genéricas no se puede determinar a que objetivo contribuyen.

Esto evidencia la no existencia de cadenas medios-fines dentro de la política y la imposibilidad, por tanto, de relacionarlas con unas cadenas causas-efectos también inexistentes (como se explica en el apartado de relevancia).

En el estudio de los presupuestos de los diferentes años evaluados, se establecen las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, el instrumento con mayor dotación presupuestaria son las subvenciones de proyectos de cooperación. Esto concluye que la mayor parte de la política de cooperación al desarrollo se establece mediante el apoyo a las ONGD y la financiación de sus proyectos. El porcentaje destinado a esta partida se acerca al 70% del presupuesto total de la DGAEC (se han analizado los presupuestos de los diferentes años a evaluar)
2. El segundo instrumento más importante (un 17 % del presupuesto) es el referente a los convenios, seguido por la ayuda directa, tanto a Benín como de emergencia.
3. El resto de los instrumentos mencionados se reparten el resto de la financiación.

Es importante destacar que la DGAECD ha otorgado la mayor importancia a las ONGD sin haber hecho un estudio de sus capacidades de implementación. En el Diagnóstico de la Cooperación Cántabra se ha obtenido información referente a los proyectos financiados a las ONGD y, aunque no entra dentro del objeto de la evaluación, se considera importante comentar que esta ayuda se encuentra totalmente dispersa, tanto desde el punto de vista sectorial como geográfico. Además, los proyectos no encuentran continuidad, ya que las órdenes de subvención no permiten financiar proyectos ya financiados o segundas fases.

De acuerdo con lo comentado, se infiere que no existe una articulación adecuada entre los objetivos estratégicos y los instrumentos en los documentos que regulan la cooperación cántabra.

Como se ha expuesto en la primera parte del documento, existen otras instituciones financiadoras dentro del Gobierno de Cantabria. En las entrevistas que se han mantenido con los diversos responsables, se ha llegado a la conclusión de que no hay complementariedad entre los distintos programas de cooperación del Gobierno de Cantabria. A pesar del intento del Director General de Cooperación, de coordinar y complementar las acciones de cooperación con los responsables de las Consejerías de Medio Ambiente y Educación, y de la Dirección General de la Mujer, éstas no dieron el resultado esperado. Aún así, al no existir actas de las reuniones carecemos de la información necesaria para conocer los intentos de coordinación y complementariedad con estas instituciones.

9.1.4. Coherencia externa

Este criterio consiste en la valoración de la compatibilidad de los objetivos y de la estrategia de la política con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, tanto en el tiempo como en el espacio.

En primer lugar se ha analizado si la PCID del Gobierno de Cantabria es adecuada y respeta la normativa superior. En este sentido, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España, en el artículo 20, referente a las cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y entidades locales, establece que “la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2 del capítulo I de la presente Ley.” En este sentido el

Decreto 28/2005 aún haciendo referencia a esta Ley no alude en ningún momento a los principios y objetivos establecidos en la misma.

En relación a los objetivos, el objetivo general de erradicación de la pobreza coincide en ambas legislaciones. En cuanto a los objetivos específicos, estos también coinciden sustancialmente. Destacar que el objetivo específico a nivel estatal “Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria” no está recogido en el caso de Cantabria aunque sí se han implementado actuaciones destinadas a su consecución.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España, en el Artículo 20 establece también “2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones Públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”

En el Artículo 15 se indica que el Congreso de los Diputados establecerá cada cuatro años, los planes directores de la cooperación internacional o lo que es lo mismo, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Luego la política de cooperación de Cantabria debe respetar los lineamientos establecidos en los planes directores. En este sentido las órdenes por las que se convocan ayudas en materia de cooperación para el desarrollo desde el año 2005 han incorporado como requisito que los proyectos que se presenten se desarrollen dentro del ámbito geográfico y sectorial indicado en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

Es importante resaltar en relación a la coherencia con la política de cooperación española que al inicio de la legislatura (2003) se firmó un convenio de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para la ejecución de programas de cooperación internacional en países en vías de desarrollo. En el marco de este convenio se ha colaborado en 2006 con el Programa Vita (Curso Internacional de Formación en Senegal: “Compartiendo el Conocimiento en la Lucha Global contra el VIH/SIDA”) y con el Programa Araucaria.

Para analizar la complementariedad de la PCID de Cantabria con la que se desarrolla en otras comunidades autónomas se han seleccionado Cataluña y Madrid, ya que son dos de las comunidades donde más se ha desplegado la política de cooperación autonómica. Para ello se han comparado los objetivos e instrumentos que aparecen recogidos en la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña y en la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid con los recogidos en el Decreto 28/2005 de Cantabria. Destaca como diferencia el objetivo incluido en Cataluña de “defensa y promoción de las identidades culturales de los pueblos, incluido el patrimonio lingüístico universal y el respeto a la pluralidad cultural” que se enmarca en las características particulares del contexto político catalán que no se producen en el caso de Cantabria. Por lo demás, las tres comunidades se han propuesto alcanzar los mismos objetivos y priorizan las mismas áreas de actuación. La única complementariedad que se ha encontrado en las políticas autonómicas de cooperación es que cada una se centra en el objetivo de educar y sensibilizar a la población de sus respectivas comunidades. Por tanto, y si se tiene en cuenta la legislación analizada, todos los objetivos de las leyes se solapan entre sí, produciéndose falta de complementariedad y redundancia en las actuaciones y no especializándose de acuerdo a sus fortalezas.

9.2. Segundo enfoque de evaluación: Declaración de París

9.2.1. Armonización

Este criterio 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 sea posible.

Según la documentación aportada por la Oficina de Cooperación, no existen mecanismos de coordinación con organismos donantes que operen en el mismo territorio, sector o con la misma población objetivo más allá de la Comisión Interterritorial. El alcance de esta Comisión es relativo y se limita a la celebración de varias reuniones anuales y al envío de documentos de información, que en el mejor de los casos, sirven como sistema de información, pero no de armonización. En lo referente a la cooperación descentralizada, y a pesar de que la DGAECD ha mantenido contactos directos con instituciones de cooperación de otras Comunidades Autónomas, esto no ha pasado de meras relaciones personales, sin que se aprecie mejora en la armonización de estos donantes con respecto a sus actividades. Una de las razones de esto se debe a que la mayor parte de los recursos de cooperación de las CCAA se canalizan a través de las ONGD. Por este motivo, y a pesar de la existencia de instrumentos de coordinación y armonización de la ayuda, son las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el exterior de la AECID las que conocen mejor las acciones que se llevan a cabo, aunque carezcan de potestad para controlar aquellas financiadas por gobiernos regionales.

La DGAECD ha mantenido diversas reuniones con las OTC en sus viajes al exterior, para conocer los proyectos ejecutados por las ONGD cántabras. Estas reuniones no han sido más que una toma de contacto carente de una operatividad posterior.

A nivel internacional, la armonización es aún menor. Esto no es responsabilidad del Gobierno de Cantabria, sino que dada la configuración del Sistema Internacional de Ayuda, las regiones, como Cantabria no participan en reuniones de alto nivel con actores internacionales, ni en foros operativos de donantes o de nuevos instrumentos de la cooperación.

9.2.2. Apropiación

Teniendo en cuenta el criterio de apropiación, es decir, la valoración de hasta qué punto las instituciones de los países socios han ejercido un liderazgo efectivo sobre las políticas de desarrollo que se implementan en sus países, se ha intentado analizar si las actuaciones planificadas partían de una estrategia de trabajo conjunta con los países socios. Dado que en la Memoria 2003-2006 se hace referencia a una serie de reuniones mantenidas con los representantes de los países socios, tanto en Cantabria como en el exterior, como fuente de verificación se ha intentado recopilar las actas de las reuniones mantenidas. Sin embargo, al no haber registro documental de las mismas, se ha recopilado la información que al respecto aparece en la página web de la DGAECD³. En dicha página web, en el apartado de noticias internacionales, se indican las reuniones que durante el periodo analizado se mantuvieron con los representantes de los países con los que se ha cooperado. En el anexo 7 se muestra un listado de las reuniones mantenidas en el que se indica el país, el año de la reunión y los cargos de los representantes nacionales y regionales y locales con los se mantuvieron reuniones. Se puede apreciar en su análisis como a medida que han avanzado los años se han incrementado este tipo de reuniones. En los años 2003 y 2004 no se realizó ninguna, pero desde 2005, la periodización de las mismas fue frecuente. Con los países con los que más relación institucional se ha tenido

³ www.cantabriacoopera.es

son El Salvador y Ecuador. En el año 2007 se iniciaron reuniones con los representantes de Bolivia, Colombia y Argentina. En el ámbito geográfico de Centroamérica las reuniones se llevaron a cabo con los representantes de las administraciones locales y regionales pero en Bolivia, Colombia y Argentina las relaciones fueron a nivel ministerial o con las oficinas encargadas de gestionar la cooperación que reciben estos países. Sin embargo, salvo excepciones, en general estas reuniones no han dado lugar a ningún tipo de acción concreta y se han quedado en recoger las inquietudes de los representantes institucionales pero sin hacer seguimiento de las propuestas ni desarrollar líneas de actuación.

Se destaca positivamente que la relación con los representantes de los países centroamericanos ha dado lugar al apoyo a los procesos de fortalecimiento de las capacidades de los líderes locales a través del Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) con el que se han firmado acuerdos de colaboración, así como la firma de un convenio de colaboración con la Organización Iberoamericana de Juventud para la ejecución de actuaciones dirigidas al desarrollo de programas en materia de juventud.

Mención aparte merece la relación que se ha mantenido con los representantes del Pueblo Saharaui en Cantabria, con quienes se han firmado acuerdos de colaboración todos los años de la legislatura y a quienes se han transferido fondos anualmente para su mantenimiento (más de 500.000 €).

Por último señalar que, dado que el principal instrumento de la PCID ha sido la convocatoria de subvenciones para ejecutar proyectos, estos son diseñados y ejecutados por las ONGD cántabras y sus contrapartes en los países socios. Los resultados de las evaluaciones ex ante realizadas indican que estos proyectos en muy raras ocasiones se coordinan con las autoridades de los países de ejecución a nivel local, regional o autonómico.

9.2.3. Alineamiento

El alineamiento es la relación que existe entre la agenda de desarrollo del donante y del receptor, así como la utilización que el primero hace de los sistemas de gestión local para canalizar la ayuda.

La cooperación cántabra no ha tenido en cuenta las prioridades de desarrollo de los países donde se ejecuta su ayuda en el periodo de estudio. Esto se hace evidente en los procedimientos de evaluación ex ante de los proyectos aprobados y financiados, y también en los proyectos de cooperación directa que se han ejecutado en Benín. Aquí, los proyectos financiados no solo no responden a las prioridades establecidas en los Planes de Reducción de la Pobreza establecidos por este país, sino que son contrarios a los mismos.

Tampoco se han tenido en cuenta los sistemas de gestión y los procedimientos de los países receptores a la hora de planificar la política de cooperación. Esto se debe en parte, y como la mayoría de los criterios referentes a la Declaración de París, a la importancia que las órdenes de subvenciones de proyectos de ONGD tiene sobre el resto, y la excesiva atención a este tipo de cooperación en detrimento de otros instrumentos que podrían propiciar el alineamiento, la armonización, la coordinación y la gestión orientada a resultados.

9.2.4. Gestión orientada a resultados

Este criterio valora si las intervenciones se diseñan de manera que se focalicen en la consecución de resultados y en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones. En este sentido, ante la generalidad de los objetivos, es difícil determinar los resultados que espera alcanzar la Cooperación Cántabra. Por otro lado para cada actuación concreta dentro de la política tampoco se han determinado unos resultados definidos de forma clara y medible con

unos indicadores específicos que permitan comprobar el cumplimiento de los resultados. Como matización de lo anterior, es necesario señalar que los logros que se pueden llegar a producir en los países donde se ejecuta esta política difícilmente van a estar relacionados directa y solamente por la acción de una cooperación internacional.

En cuanto a la evaluación de las distintas actuaciones y la incorporación de las lecciones aprendidas derivadas de las mismas en la PCID destacar que en el marco de la política se han desarrollado una serie de evaluaciones. El Programa de Cooperación Directa en Benín se ha evaluado en la mitad de su ejecución y en estos momentos se está reformulando intentando incorporar las recomendaciones propuestas. En cuanto a los proyectos ejecutados por las ONGD anualmente se hace una selección de los macroproyectos y se realizan evaluaciones externas. Diversas recomendaciones emanadas de estas evaluaciones se han incorporado en el proceso de la convocatoria de las subvenciones. Por otro lado, todos los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones son objeto de una evaluación ex ante para valorar la calidad de los mismos. Sin embargo la realización de estas evaluaciones no está contemplada en la normativa que rige la PCID ni responde a ninguna planificación, sino que han sido consecuencia de la sensibilidad que hacia el tema de la evaluación han tenido los responsables de la misma.

9.2.5. Mutua responsabilidad

La rendición de cuentas, también denominada mutua responsabilidad, valora la existencia de obligaciones de información entre los países socios (donante y receptor), en los procesos utilizados para identificar y gestionar los proyectos o programas de cooperación y en los resultados alcanzados por los mismos. En este sentido, cabe señalar que la Cooperación Cántabra carece de mecanismos o instrumentos para proveer a las autoridades del país receptor, tanto

locales como estatales, de información transparente y comprensiva sobre los proyectos. No existe documentación entregada a los países sobre el flujo de ayuda, ni en lo referente a los resultados ni a la calidad o cantidad de la ayuda otorgada. Lo mismo se puede determinar en relación a la rendición de cuentas y transparencia hacia los ciudadanos de Cantabria.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se expresan las principales conclusiones y recomendaciones que se han logrado extraer del análisis de los criterios de evaluación. Las recomendaciones referidas al diseño de la Política de Cooperación del Gobierno de Cantabria están destinadas principalmente a los agentes decisores, los cuales tienen como responsabilidad establecer el diseño de la misma.

Las recomendaciones se realizarán en tono de propuestas, teniendo en cuenta además el contexto y las previsiones de trabajo a corto y medio plazo, como son el desarrollo de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de Cantabria a través del establecimiento de un Plan Director.

10.1 Conclusiones

10.1.1. Conclusiones del primer enfoque de evaluación: racionalidad y coherencia

- El proceso impulsado en el año 2003 evidenció fortalezas indudables: por primera vez la Cooperación Cántabra destinó recursos específicos para las actuaciones de cooperación y se diseñó una estructura para su gestión. Sin embargo el proceso adolecía de importantes limitaciones técnicas como de un diagnóstico limitado del contexto de los países en vías de desarrollo.
- Se puede afirmar que en Cantabria en 2003 no existía un planteamiento sobre cual era el papel de la Cooperación Cántabra en el sistema español de cooperación y cómo podría contribuir al desarrollo de los países menos adelantados. De ahí el grado de generalidad tan alto que tiene el Decreto 28/2005, negociado y acordado durante dicho período, o la falta de innovación de las actuaciones que se ponen en marcha durante dicha etapa. Esta circunstancia da lugar a un conjunto de acciones un tanto inconexas, financiadas y apoyadas por la

DGAECD, en las que es muy complicado determinar cual es la lógica de trabajo y los resultados que se esperan alcanzar.

- La política de cooperación no se ha articulado de acuerdo a un árbol jerarquizado de objetivos. La ausencia de un Marco Lógico no ha facilitado la coherencia global de la política. Desde la óptica de planificación por objetivos, se advierten algunas debilidades referidas al número excesivo de objetivos específicos y a la ausencia de resultados esperados e indicadores para medir el logro de los mismos. Se necesita elaborar un Marco Lógico en cascada que vincule cada operación individual y cada línea de acción al objetivo específico de la política según una relación lógica y defina indicadores para medir el logro del mismo.
- El diseño no ha contemplado suficientes mecanismos operativos de articulación entre sus diferentes instrumentos de intervención.

10.1.2. Conclusiones del segundo enfoque de evaluación: Declaración de París

- La política de cooperación ha estado caracterizada por una escasa coordinación con otros donantes y actores en el campo del desarrollo y por su aislamiento respecto a los esfuerzos comunes llevados en el ámbito internacional y nacional sobre estos temas.
- El diseño de la PCID adolece de un contacto insuficiente con la realidad de los países en vías de desarrollo. Se han realizado una serie de reuniones con representantes de los países socios para corregir estas deficiencias pero sigue faltando una conexión más profunda con los actores (instituciones, donantes y sociedad civil) de los países en vías de desarrollo.
- En la planificación de la PCID no se ha tenido en cuenta las prioridades de desarrollo ni los sistemas de gestión de los países socios.
- Las actuaciones enmarcadas en la PCID no van dirigidas a alcanzar resultados concretos y medibles.

- La PCID carece de un sistema de evaluaciones planificadas respondiendo éstas a la sensibilidad de los gestores de la misma.
- La PCID carece de mecanismos para rendir cuentas sobre los flujos de ayuda a las autoridades del país receptor y a los ciudadanos de Cantabria.
- La importancia que las órdenes de subvenciones a proyectos de ONGD tienen sobre el resto de instrumentos es un factor que va en detrimento del alineamiento, la armonización, la apropiación, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad de la PCID al transferir la responsabilidad que sobre el cumplimiento de estos criterios tiene el Gobierno de Cantabria a las ONGD.

10.2 Recomendaciones

- Operativizar el diseño teórico de la política de cooperación según un esquema de Marco Lógico global, realizando para ello un Marco Lógico en cascada que articule los objetivos y resultados de la política con los objetivos y resultados esperados de los diferentes instrumentos, de manera que los objetivos específicos de la política se conviertan en objetivos generales de los diferentes instrumentos de intervención. Es necesario, sobre la base de un diseño que defina los resultados que se quieren lograr y los respectivos indicadores, precisar los mecanismos operativos y la cuantificación de los recursos financieros plurianuales disponibles para su ejecución, tratando de superar los obstáculos administrativos existentes.
- Un diagnóstico insuficiente de la situación en los países en vías de desarrollo limita la posibilidad de que el diseño tienda un cable a tierra con las necesidades reales de las poblaciones locales. Se recomienda tener en cuenta esta necesidad en las profundizaciones ulteriores del diseño de la política avanzando.

- Se han de mejorar los niveles de coherencia de las acciones de cooperación que implementan distintas Consejerías en el Gobierno de Cantabria. La coordinación entre los actores gubernamentales que realizan acciones de cooperación al desarrollo ha de ser creciente y tener en cuenta su importancia.
- Difícilmente se podrá aumentar la calidad de la PCID si no se cuenta con profesionales cualificados para diseñarla e implementarla. Reforzar el plan de formación de los agentes de cooperación, incluyendo el personal funcionario de la DGAECD, y potenciando la profesionalización del sector. Potenciar la contratación de personal especializado, tanto en las ONGD como en la administración pública que contribuyan a mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo.
- Otorgar mayor importancia a los procesos evaluativos de la cooperación para el desarrollo, así como fomentar dicho ejercicio entre las ONGD de la región. Establecer un programa de evaluaciones de manera que éstas no sean actuaciones puntuales y discrecionales en función de la sensibilidad de los gestores de la política. Incorporar las lecciones aprendidas y las recomendaciones de las evaluaciones en la política y difundir los resultados de las mismas con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas tanto a los países socios como a los ciudadanos de Cantabria.
- Respecto a la dimensión sectorial, una capacidad de actuación como la que tiene Cantabria actualmente debe dar lugar a la priorización de unos pocos sectores de intervención. De esta forma se estarán potenciando las ventajas y reduciendo la dispersión de esfuerzos. Hay que procurar optimizar los recursos disponibles tanto técnicos como financieros. Hasta el momento, Cantabria no ha ofrecido muchas posibilidades de acometer con rigurosidad los retos de esta cooperación. En las actuales circunstancias, no es preciso intentar hacer todo en todos los países. Este criterio debería ser tenido en cuenta en cualquier planificación que se

realice, teniendo en cuenta que el interés por impulsar procesos de desarrollo ha de considerar las capacidades de ejecución y seguimiento que van a demandar posteriormente. Se ha de reforzar la cooperación con países y sectores concretos basados en criterios específicos (renta, desigualdad, número de inmigrantes que viven en la región o número de expatriados de ONGD cántabras), para desarrollar unas líneas de actuación que tengan continuidad en el tiempo. Es necesaria una perspectiva más estratégica de la cooperación internacional al desarrollo, lo que requiere, a su vez, más coordinación entre los actores, que permita insertar todas las acciones en un mismo planteamiento y objetivo general de desarrollo. En este sentido, es necesario que la DGAECD realice un ejercicio de identificación de instrumentos adaptados a sus capacidades.

- Diseñar una batería de instrumentos adaptados a la realidad de la cooperación cántabra. No tanto como imitadores de los instrumentos a nivel estatal, sino como creaciones propias en función de las características que presenta esta política. Algunos pasos que deberían darse son:
 - La creación de una convocatoria abierta y permanente para la financiación de proyectos de emergencia que potencie la rapidez en los plazos de financiación de estos proyectos.
 - Perfilar de manera más concreta los convenios de colaboración, que constituyen una vía de ayuda excesivamente abierta a la discrecionalidad.
 - Apoyar programas multilaterales, en particular de construcción de paz y reconstrucción posconflicto armado y apoyo al municipalismo, al gobierno y democracia local y a la capacidad emprendedora de las regiones y/o ciudades.
 - Disminuir el porcentaje presupuestario destinado a subvenciones a proyectos ejecutados por las ONGD, y comenzar a implementar acciones de cooperación directa.

- Potenciar la cooperación directa a través de la identificación de posibles proyectos del Gobierno de Cantabria. Ello disminuiría el actual grado de asistencialismo y cierta improvisación que caracteriza en la actualidad dicha política. Se trata, en último término, de fortalecer los lazos con las administraciones públicas de los países del Sur. En este sentido, la política de cooperación al desarrollo de Cantabria tiene a su alcance, y debe promover, fórmulas de cooperación horizontal con las administraciones regionales y locales de los países receptores de la AOD de la región. Por ello, resulta de especial importancia la transmisión a dichas administraciones regionales y locales de la experiencia acumulada por la región de Cantabria en la gestión de una administración pública descentralizada. Como referente en la región al respecto, puede citarse el Plan de Gobernanza 2004-2007; un conjunto de actuaciones destinadas al apoyo de la Administración Local y mejora de los servicios y sistemas de atención al ciudadano utilizando la formación de los funcionarios e incorporando nuevos sistemas de gestión de la calidad. Tal es, en términos de cooperación directa, el perfil de actividades que los gobiernos autonómicos deberían poner a disposición de la ayuda internacional
 - Crear una estructura de cooperación, con personal técnico especializado (Agencia Cántabra de Cooperación), y dotar de personal a otras instituciones creadas (Fondo Cantabria Coopera, Consejo, Comisión, etc.) en el marco de la Ley de Cooperación de Cantabria.
-
- Definir un enfoque adecuado de la Cooperación Cántabra, en el entorno descrito anteriormente, implicará un análisis en profundidad de las ventajas comparativas que tiene frente a otras cooperaciones internacionales y otras fuentes de apoyo. A la vista de la

dimensión de la Cooperación Cántabra en el pasado reciente, y de la que tendrá con mucha probabilidad en el futuro cercano, una reflexión de este tipo es fundamental para asegurar la eficiencia, los resultados y las capacidades que hay que poner a disposición de los actores.

- La nueva estrategia de intervención de la política de cooperación que se inaugura con la Ley de Cooperación de Cantabria parece heredar el esquema de instrumentos de intervención de la primera fase. Se corre el riesgo de volver a ver diluido su valor añadido como política y operar como una colección de intervenciones, tal y como ocurrió en la primera fase. En este sentido se deberían diseñar mecanismos operativos de articulación de los instrumentos.

- Los criterios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda de 2005 suponen una llamada de atención para los esquemas de intervención de la Cooperación Cántabra, cuyas dinámicas internas han inhibido tradicionalmente el impulso de iniciativas de coordinación con otros donantes. En este sentido, las nuevas exigencias de articulación de esquemas multidonantes de intervención en base a programas nacionales inspirados a mejorar políticas afectan de lleno a la PCID del Gobierno de Cantabria. Es necesario asegurar una coordinación que permita articular y compatibilizar los diferentes objetivos y métodos en el marco de una verdadera “política” que responda a los compromisos asumidos respecto a armonización.

- Actualmente, la PCID está realizando el Plan Director sin haber realizado una evaluación en profundidad de la fase anterior. No obstante, parece que no se han definido todavía las cuestiones más operativas, por lo que todavía sería posible conciliar ambos procesos. De hecho, el proceso de elaboración también cuenta con indudables fortalezas, tales como la realización de una serie de consultas a los actores de la cooperación cántabra y la participación de una red informal de expertos, incluyendo ONGD y universidades. Por otro

lado, el proceso adolece todavía de algunas limitaciones técnicas que han sido identificadas en el diseño original:

- Un débil diagnóstico de la situación
- Ausencia de consultas a las administraciones de los países donde se quiere desarrollar la política
- Insuficiente participación de la sociedad civil de los países socios en el proceso (en especial, de ONGD locales y organizaciones de base)

11. BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, M. (2001). "*La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999*". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Bañón i Martínez, R. (2002). "*La evaluación de la acción y de las políticas públicas*". Editorial Díaz de Santos. Madrid.
- Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación del Gobierno de Cantabria. (2006). "*Diagnóstico de la Cooperación para el Desarrollo de Cantabria. 1996-2006*". Santander.
- Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación del Gobierno de Cantabria. (2007). "*Memoria de la Cooperación Cántabra al Desarrollo. 2003-2006*". Santander.
- Gobierno de Cantabria. (2003). "*Informe Proyectos de Cooperación al Desarrollo, 1996-2003*". Santander.
- Hombrado, A. (2008). "*Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*". DT 20/08 Fundación Alternativas.
- Iglesias-Caruncho, M. (2007) "*Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*". Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid. España.
- Martínez C, A. (2004). "*Microcrédito y Pobreza: Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres*". Tesis doctoral. Universidad Simón Bolívar. Venezuela.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, MAEC. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECI (2007). "*Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*". DGPOLDE. Madrid. España.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (Eds.). (s/f) "*Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*". Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- OCDE DAC (2001) "*Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*". Evaluation and Aid Effectiveness N° 5. OECD-DAC. París.
- OCDE DAC (2002) "*Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*". Evaluation and Aid Efectiveness N° 6. OECD DAC. París.
- OCDE DAC (2005). "*Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*". OECD High-Level Forum. Paris, 28 February –2 March.
- OCDE DAC (2007). "*DAD Peer Review of Spain*" Peer Review Series. Evaluation and Aid Effectiveness N° 6. OECD-DAC. París.
- Stufflebeam, Daniel L. (1999). "*Foundational Models for 21 Century Program Evaluation*". Occasional Papers Series. The Evaluation Centre. Western Michigan University.

Pérez-Soba, I. (2000). *“Cooperación al Desarrollo: legislación y directrices”*. Editorial Trotta. Madrid.

WORLD BANK (2003). *“Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward”*. Operations Evaluation Department. Conference 2003.