Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo



GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

agencia de evaluación y calidad

Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo

Ministerio de la Presidencia
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

La Evaluación de los "Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo" se integra en el plan de trabajo acordado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 8 de abril de 2009, dando así cumplimiento al artículo 23 de Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Este es el tercer plan de trabajo de AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007 y su objetivo es verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Primera edición: 2009

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)
http://www.aeval.es

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E23/2009
Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al desarrollo
Madrid, diciembre de 2009

Edita: Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Coordinadora y Evaluadora
Marisa Merino
Directora del Departamento de Evaluación:
Ana Ruiz Martínez

Maqueta:
Carmen Chornet Duato
Portada:
Bartolomé García Viedma

Catálogo de Publicaciones oficiales:
http://www.aeval.es

NIPO: 012-10-009-9

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 11
1. INTRODUCCIÓN 27
1.1 MANDATO DE EVALUACIÓN 27
1.2 OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN 27
1.3 OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN 29
1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME 31

2. EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO Y LAS INTERVENCIONES DE FORMACIÓN. 33

2.1. UN MARCO CONCEPTUAL CONFUSO: DEFINIR BIEN PARA PODER EMITIR UN JUICIO DE VALOR 33
2.2. CONTEXTO 39
2.2.1. Marco global y nuevo paradigma del desarrollo. 39
2.2.2. Marco geográfico regional: América Latina y El Caribe (ALC) 41
2.2.3. La asociación UE y ALC: hacia dónde apuntan las estrategias. 43
2.2.4. El nuevo contexto de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina: la reorientación de la ayuda de los Países de Renta Media (PRM) a los países más pobres (PMA y LIC) 44

2.3. ESPAÑA: El PLAN DIRECTOR 2009-2012 45

2.4. LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO: ENFOQUES A LO LARGO DEL TIEMPO 46

2.5. LA FORMACIÓN COMO HERRAMIENTA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO 49

2.5.1. ¿Es la formación un instrumento adecuado para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo? 49
2.5.2. La influencia de los distintos paradigmas del desarrollo en los contenidos de la formación 50
2.5.3. Lecciones aprendidas sobre los Programas de Formación. 53
2.5.4. El nuevo paradigma del desarrollo y su incidencia en la formación 55

2.5.5. Una demanda concreta: la formación del servicio público en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Lecciones aprendidas 57
2.5.6. Valor diferencial de las Agencias de cooperación en formación de capacitación de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. 60
2.5.7. Cooperación y sinergia con los principales actores de formación en el país y la región. 62
2.5.8. Cambios en el paradigma de formación. 64

3. LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN DE LA AECID: ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORMACIÓN TÉCNICA ESPECIALIZADA. FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE) 67

4. ENFOQUE DE EVALUACIÓN, METODOLOGÍA y HERRAMIENTAS 77

4.1. RESTRICCIONES 78

5. ANÁLISIS 81

5.1. MARCO OPERATIVO: EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN: PIFTE EN EL MARCO DEL PLAN DIRECTOR 2005-2008.... 81

5.1.1. EFICACIA EN LA PLANIFICACIÓN 81
5.1.1.1. Pertinencia y apropiación 82
5.1.1.2. Coherencia 90
5.1.1.3. Cobertura 106
5.1.1.4. Complementariedad 107

5.1.2. EFICACIA DE LA IMPLEMENTACIÓN 108
5.1.2.1. Los Centros de Formación en Latinoamérica en el marco del Plan director 2005-2008..... 108
5.1.2.2. Gestión PIFTE. 109
5.1.2.3. Procesos clave: coordinación y gestión por resultados. 111
5.1.2.4. De la gestión de resultados a la cultura de resultados 113

5.1.3. EFICACIA: RESULTADOS E IMPACTOS 114

5.2. MARCO ESTRATÉGICO ESPAÑA: INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN AECID (PIFTE) CON EL PLAN DIRECTOR 2009-2012..... 130

5.2.1. INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO PIFTE CON LA ESTRATEGIA 2009-2012 130

5.2.1.1. Marco: El Plan Director 2009-2012..... 130
5.2.1.2. El papel de la formación en el Plan Director 2009-2012. 134
5.2.1.3. Integración de PIFTE la estrategia 2009-2012 136

5.2.2. EL DESAFÍO DE PONER EN PRÁCTICA LA VISIÓN: CAMBIOS QUE SE REQUIEREN EN PIFTE PARA UN ALINEAMIENTO COMPLETO CON EL PLAN DIRECTOR 2009-2012 142

5.2.2.1. Disponer de mayor información sobre la región..... 143
5.2.2.2. Reflexionar sobre cuestiones claves previas a la formulación..... 143
5.2.2.3. Mejorar la planificación..... 154
5.2.2.4. Adaptar PIFTE a una gestión de resultados para el desarrollo: Más allá de los buenos resultados de la gestión. 168
5.2.2.5. Mejorar la cooperación institucional y la complementariedad con otros actores 176

5.3. MARCO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL: ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN AECID DE FORMACIÓN DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE) CON LA AGENDA INTERNACIONAL 177

5.3.1. Conclusión sobre el alineamiento de los programas de formación (PIFTE) para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (AECID) con la agenda internacional. Cambios que se sugieren para una ayuda eficaz..... 177

5.3.1.1. Matizaciones: la implementación de la Declaración de París: del espíritu a sus aspectos técnicos..... 177

5.3.2. Lecciones a incorporar en los programas de fomación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo 180

5.3.2.1. Apropiación “con adjetivos” 181
5.3.2.2. Alineamiento con estrategias, sistemas y procedimientos de los países. 182
5.3.2.3. Armonización de las acciones con los donantes 182
5.3.2.4. Gestión orientada a resultados para el desarrollo. 183
5.3.2.5. Responsabilidad mutua 184

5.3.3. Cambios que se requieren para una ayuda eficaz: dos recomendaciones concretas 185

5.3.3.1. Integrar el marco multilateral en los diseños de Formación 187
5.3.3.2. Utilizar herramientas metodológicas internacionales para homologar resultados 190

5.3.4. Mapa de ideas para un futuro escenario..... 200

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 202
7. BIBLIOGRAFÍA..... 232

ANEXOS 241

Acrónimos

AECID	Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AEVAL	Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CE	Comisión Europea
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DP	Declaración de París
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio.
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
NNUU	Naciones Unidas
PD	Plan Director
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PIB	Producto Interno Bruto
PIFTE	Programa Iberoamericano de Formación Técnica especializada
UE	Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de Abril de 2009, se encarga a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) *" la evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo. Dichos programas "se conforman como un instrumento para promover el desarrollo a través del fortalecimiento institucional, reforzando la capacitación técnica de los recursos humanos de las instituciones públicas.*

La evaluación se centrará en la planificación, ejecución y resultados de dichos programas, abordando su integración dentro de la estrategia general de la cooperación española para el desarrollo así como la eficacia de las actividades desplegadas para el logro de los objetivos asignados."

El encargo de esta evaluación combina el nivel operativo con el nivel estratégico de las intervenciones de cooperación, en el marco de los Objetivos del Milenio y de la Declaración de Paris y posteriores acuerdos.

El objeto de la evaluación son los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades que tiene a su cargo la Agencia Española de de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y que, en síntesis, se concretan en una serie de líneas de formación diferentes: 1) una línea específica de formación en temas de fortalecimiento de capacidades como la del *Programa Iberoamericano de Formación Técnica especializada (PIFTE): Fortaleciendo capacidades para el desarrollo* y 2) otra línea en la que la formación acompaña a diversos proyectos y programas sectoriales de cooperación: *Azahar* impulsa el desarrollo humano de los países de la cuenca del Mediterráneo y contiene acciones formativas que refuerzan el fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando las capacidades de planificación y de gestión local. También incluyen proyectos de formación el *Programa NAUTA*, enfocado al desarrollo del sector pesquero para la lucha contra la pobreza en los países africanos y el *Programa VITA* centrado en materia de salud en África para contribuir a los Objetivos del Milenio (ODM), que incluye algunos programas de formación que están en la línea del fortalecimiento institucional. Otros programas de la AECID que imparten formación, aunque no sea esa su razón específica son: *Araucaria* y un buen número de Programas culturales y regionales.

En estos casos la formación no constituye el objetivo específico del Programa o proyecto, a diferencia de PIFTE, sino que supone un refuerzo o acompañamiento al programa sectorial de cooperación.

Finalmente, habría que señalar otra línea de formación de la AECID (de incidencia especial en el nivel individual) que se lleva a cabo a través del Programa de Becas que se ha dejado al margen de esta evaluación, pero que completaría el panorama de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de la Agencia.

El conglomerado que forman los proyectos de formación AECID es tan amplio y su información tan dispersa, que unido a los factores que se justifican en el informe de evaluación, impuso una delimitación del alcance del trabajo, seleccionándose como estudio de caso el Programa Iberoamericano de Formación Técnica especializada *(PIFTE)* que es el programa nuclear de "Formación de Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo" de la AECID.

PIFTE tiene un diseño compacto, unos contenidos relevantes en fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y unas líneas de acción que constituyen temas clave de la estrategia nacional: 1.*Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, 2. Cobertura de las necesidades sociales, 3. Promoción del tejido económico empresarial, 4. Medio ambiente, 5. Cultura y desarrollo, 6. Género y desarrollo. 7. Prevención de los conflictos y construcción de la Paz.*

El Programa ofrece gran interés, también, por la red de interrelaciones que genera entre el conjunto de las administraciones españolas y las latinoamericanas y por ser el programa de mayor recorrido en el tiempo y del que se conservan mayores datos.

Por todo ello la evaluación de PIFTE –salvo las conclusiones más específicas del nivel operativo- son transferibles al resto de los Programas de Formación, especialmente, las que hacen referencia a: i) los cambios que se requieren para una mejor integración en la estrategia nacional y ii) los que reclama un alineamiento con la Agenda internacional, iii) la gestión para resultados de desarrollo y iv) las metodologías recomendables para que los diseños de formación sean más eficaces.

La limitación del alcance del estudio a PIFTE acota también el ámbito geográfico a América Latina y a los Centros de Formación AECID (Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, La Antigua en Guatemala, Cartagena de Indias en Colombia y el recientemente creado centro de Montevideo en Uruguay) así como a las actividades de PIFTE celebradas en España para participantes de las administraciones latinoamericanas.

El Programa, en sus inicios, 1987, se marcó como objetivo cubrir necesidades en materia de capacitación técnica de recursos humanos de las "administraciones públicas iberoamericanas". Y se definió en relación a una característica básica: "formación de y para las administraciones públicas de los países de la región iberoamericana". Posteriormente, mantiene su objetivo primigenio introduciendo, sin llegar a abordar una nueva

reformulación, matices interesantes: contribuir al desarrollo, modernización y fortalecimiento de “las instituciones”, a través de la capacitación técnica de recursos humanos, teniendo en cuenta la transversalización del enfoque de género y de inclusión de pueblos indígenas, con el fin de fomentar la prestación de servicios y mejorar la atención e integración del ciudadano en una administración pública más eficiente, accesible y democrática”.

El Presupuesto de las actividades del Programa en 2009 alcanzó los 5.351.000 euros y cuenta con las siguientes instituciones colaboradoras: Ministerios de la Administración General del Estado, a través de diferentes Direcciones Generales de la misma, Servicios de Relaciones Internacionales de poderes e instituciones del Estado (Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y otros), Direcciones de Cooperación al Desarrollo de Comunidades Autónomas, Fondos Municipales y otras instituciones públicas o semipúblicas vinculadas con la cooperación española al desarrollo. Desde el año 2006 se han venido organizando cursos y seminarios diversos en colaboración con organismos y programas internacionales, tales como CEPAL, ILPES, PNUD, BID, BM, OIT, IDEA Internacional, OEI, CYTED, entre otros, línea que habrá que potenciar aún más en el futuro.

El cuestionamiento de base, respecto a esta evaluación es si la formación es una herramienta adecuada para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. En síntesis, el nuevo paradigma de la eficacia de la ayuda al desarrollo es una reacción a conclusiones empíricas y evaluaciones de referencia que demostraron que los fondos de desarrollo no estaban aportando una contribución significativa a la reducción de la pobreza.

La formación ha sufrido de las mismas suspicacias que el resto de la asistencia técnica. Además, en la actualidad, la formación convive en una frontera borrosa con otras actividades afines: programas de asesoramiento que incluyen formación práctica, programas de hermanamiento que pueden incluir formación, formación concebida como intercambio de experiencias, buenas prácticas que requieren para transferirse una sistematización del proceso y unos mínimos presupuestos teóricos, etc. Tal vez, estos solapamientos, sumados al déficit de buenos diseños y a la falta de evaluaciones de impactos, pone bajo sospecha, a menudo, a la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

Por eso, la respuesta a la cuestión anterior resulta tan compleja que, en momentos de adaptación al nuevo modelo del desarrollo, pone en cuestión la pertinencia de la pregunta. Aún respondiendo afirmativamente por mero sentido común: la formación alguna incidencia positiva debe tener en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, requiere matizaciones. En primer lugar, porque la cuestión está ligada al tipo de capacidad que se pretende fortalecer y a los aspectos concretos de cada situación. Es el contexto el que justifica las intervenciones de Ayuda al Desarrollo y las formativas en su caso. Y el contexto en Latinoamérica, ha sufrido cambios sustanciales en las últimas décadas que deben considerarse. No todas las situaciones podrán ser abordadas eficazmente a través de la formación y, probablemente, no todos los países requieran la misma. Pero, además, habrá de tenerse en cuenta dos de las principales conclusiones de las

evaluaciones del Banco Mundial sobre sus programas de formación: los resultados de la formación están estrechamente ligados al diseño. Y es, precisamente, el déficit de buenos diseños una de las conclusiones sustanciales de las escasas evaluaciones sobre el tema, cuestiones ambas que han servido como hipótesis principales de la evaluación. Mientras los diseños de formación no se mejoren resulta poco riguroso pronunciarse a favor o en contra de los resultados de la formación.

Pero, de ser útil la formación ¿qué tipo de modelo sería el adecuado?

La cuestión depende de qué se pretende promover con la formación: reformas administrativas, institucionales, estatales, de buen gobierno… Las necesidades no serán las mismas para todos los países, aunque tal vez pueda compartirse un núcleo común. En consecuencia, ¿cuál será el contenido requerido de la formación? ¿Cómo se van a diagnosticar los déficits que debe atender? ¿Quiénes son los principales actores que deben participan en la planificación y los diseños? ¿Cuál es el papel de las organizaciones que entran en juego? ¿Cuál la exigencia sobre la calidad de la gestión? ¿Basta sólo con una buena gestión y buenos resultados de las actividades? ¿Cómo relacionar los resultados operativos con los objetivos estratégicos? Y ¿cuáles son las metodologías más adecuadas para apoyar estas intervenciones?

El punto clave es que muchas actividades de capacitación ayudan a los participantes a adquirir nuevos conocimientos, pero no mejoran los resultados en sus organizaciones. Y menor conocimiento hay aún, de cómo revierte la formación en la mejora de las instituciones o de la sociedad. En definitiva, no está claro cómo pasar del aprendizaje individual a los resultados e impactos organizativos y en la sociedad.

En síntesis, el tema del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo depende, fundamentalmente, de las siguientes cuestiones: i) definir bien qué capacitar, ii) Diseñar las intervenciones concretas para fortalecer los déficits de capacidad identificados, iii) Acompañar los diseños de las intervenciones con herramientas que permitan traducir los logros en elementos mensurables de la acción y iv) Establecer criterios para su valoración. Sin embargo, todos estos aspectos siguen siendo muy abstractos y se requiere, cada vez más operativizarlos.

El enfoque de este estudio evaluativo ha partido de una serie de consideraciones:

1. El cambio cualitativo que ha sufrido el enfoque sobre fortalecimiento de capacidades en el nuevo modelo de desarrollo, que ha pasado de un polo predominantemente técnico a formar parte de un proceso esencialmente político de cara al equilibrio de fuerzas, intereses, recursos y preferencias que rodean las diferentes opciones políticas, las instituciones y las organizaciones de los países receptores.

Si el objetivo, anterior a la Declaración de París, estaba en el apoyo técnico, en el nuevo enfoque de desarrollo prevalece el compromiso político de reducir la pobreza que ha de servir de orientación básica a todas las intervenciones, dejando probado, también, por parte de los países su compromiso en el desarrollo y en la rendición de cuentas mutua.

2. La evaluación ha examinado la pertinencia de los objetivos en relación al binomio fundamental que plantea el fortalecimiento de capacidades: la especificación clara de las necesidades adecuadas a fortalecer y las transformaciones sustanciales que favorecen el desarrollo. Este análisis evaluativo ha sacado a la luz el amplio debate sobre las transformaciones sustanciales que debiera abordar la formación en el nuevo enfoque del desarrollo y evidenciar si PIFTE responde a esos fines.

3. Interés especial ha cobrado el estudio sobre las metodologías que puedan probar el impacto de la formación en los tres niveles que reclama el PNUD: individual, organizativo (e institucional) y social, así como las herramientas para una sólida detección de déficits y necesidades.

En atención a la solicitud del mandato de evaluación el enfoque metodológico se ha planteado bajo un doble abordaje:

1º) Una *evaluación de resultados para* responder a los logros y eficacia de PIFTE durante el periodo 2005-2008, considerando la eficacia desde una perspectiva integral que tiene en cuenta el diseño y la implementación del Programa.

2º) *Evaluación de diseño con fines estratégicos*, en la que se valora la integración de PIFTE en la nueva estrategia de la Cooperación española, 2009-2012 y se avanzan, tanto para PIFTE como para el resto de los Programas de formación, los cambios recomendables de los diseños de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y su integración en la estrategia nacional y para un alineamiento internacional a fin de servir de orientación a la planificación futura.

El trabajo parte de un *análisis conceptual* y *contextual* para poder: i) desagregar los distintos elementos que componen el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y ii) poder insertar las acciones en contextos concretos.

"Lo que ha faltado en el campo del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, en general, dice Joan Prats[1], es un marco conceptual bien fundado y compartido desde el que producir las intervenciones".

El fortalecimiento de capacidades para el desarrollo es un término de compleja definición, que engloba un agregado de conceptos afines, interrelacionados, pero no exactamente iguales. Muy a menudo, al hablar de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se sustituye la parte por el todo y se utiliza, indistintamente, capacidad para el desarrollo. capacitación estatal (capacidad política, institucional, administrativa, técnica), capacidad para gobernar (gobernabilidad) y capacidad administrativa[2].

Por eso la propuesta de este trabajo ha partido de desagregar los distintos componentes de la capacidad de los Estados con la finalidad de, en una

[1] Prats, J. "Cooperación al fortalecimiento institucional. Aprendiendo de la experiencia internacional" en Fortalecimiento institucional y desarrollo, op. cit. pág. 253.
[2] Para el análisis detallado de todos estos términos se remite al ANEXO 2.

futura reformulación, diseñar indicadores para medir sus logros. Se ha partido de la conceptualización que hace el PNUD[3] que define como "capacity development" "la capacidad que puede ser definida como la habilidad de los individuos y las organizaciones para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible, en el marco de su propia visión de desarrollo". Sin embargo, hay que aclarar que bajo esa definición se anidan déficits de capacidad bien distintos que dan lugar, muy a menudo a intervenciones de cooperación –la formación entre ellos- que siguen respondiendo a una visión del desarrollo predominantemente técnica.

Resulta conveniente identificar exactamente de qué componentes se está hablando en cada situación para poder dejar claro el valor diferencial que aporta cada intervención y la complementariedad entre los diferentes actores.

Los estudios de capacidad se han venido abordando por los organismos internacionales a través de su opuesto: el déficit de capacidad. Y aunque los déficits de la región han quedado suficientemente diagnosticados en su conjunto: América Latina evidencia un déficit fundamental de democracia efectiva, destacando la necesidad de fortalecimiento del Estado. No obstante, para alcanzar mayor calidad y eficacia en las ayudas se requiere determinar déficits bien definidos y concretos ajustados a cada realidad. Las reformas administrativas siguen siendo necesarias pero no suficientes. El abordaje actual reclama un desplazamiento de la visión técnico-operativa a la estratégica. Este enfoque estratégico sigue siendo uno de los déficits reconocido por los países y las Agencias.

De ahí que la evaluación, en sus primeros análisis haya tratado de precisar, en primer lugar, qué se entiende por fortalecimiento de capacidades en el nuevo contexto del desarrollo, qué requerimientos habría que considerar en el marco geográfico de América Latina y el Caribe (ALC), revisando la influencia que han tenido los distintos paradigmas del desarrollo (técnico, gerencialista, institucionalista…) en los Planes de Formación, recogiendo las lecciones aprendidas de los principales organismos multilaterales (PNUD, BID, CEPAL, Banco Mundial,) , deteniéndose en el análisis de una demanda concreta: la formación del servicio público sobre la que confluyen diferentes actores que plantea la necesidad de contar con un mapa de la formación por países y región a fin de poder establecer valores diferenciales y complementarios.

Se ha tenido en cuenta, también, en el estudio, las relaciones ALC-UE y los ámbitos clave que, en el marco de la programación para 2007-2013, propone la Comisión europea: concentrarse en los temas prioritarios: cohesión social e integración regional; dedicar la mayor parte de los fondos a reducir la pobreza en los países de renta baja (incluidos los pertenecientes a la categoría inferior de los países de renta intermedia), realizar acciones concretas de interés mutuo con los países situados en la categoría superior de los países de los países de renta intermedia, seguir cooperando en el ámbito de la integración subregional con MERCOSUR, la CAN y AC, concentrar la programación regional para el conjunto de América Latina en

[3] Caballero, V y Gómez-Echeverri, L. "Desarrollo institucional y creación de capacidades en el desarrollo internacional. Una aproximación a las propuestas conceptuales del PNUD" en Fortalecimiento institucional y desarrollo. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid 2008.

sectores de interés estratégico o regional, reflejar en la asignación de recursos la importancia que se concede a la región. Todos estos temas junto con los que proporcionan las Cumbres y los organismos multilaterales conforman la cantera de actividades de formación que deberían quedar bien justificadas en los diseños de las actividades.

En cuanto a la *arquitectura de criterios* que han servido como referente de evaluación se ha tomado como base el doble nivel operativo-estratégico.

1. Nivel operativo: los análisis, en este nivel, han pretendido verificar los resultados e impactos de las actividades de PIFTE en relación al Plan Director 2005-2008, bajo criterios de *eficacia en la planificación: pertinencia, coherencia, cobertura y complementariedad*, en la implementación: *procesos clave de gestión y coordinación y gestión de resultados* y eficacia de los resultados e impactos del Programa en ese periodo.

2. Nivel estratégico:

Integración España: Los análisis han examinado si las actividades PIFTE 2009-2010 están alineadas con el nuevo Plan Director 2009-2012 y con las estrategias sectoriales bajo criterios de: *integración estrategia-operativa, eficacia de la ayuda –impactos en el desarrollo- gestión por resultados y cooperación institucional,* proponiendo los cambios para una mejor integración en una futura reformulación.

Alineamiento internacional: El análisis ha tratado de verificar si la capacitación para el fortalecimiento institucional a través de las actividades PIFTE cuentan con instrumentos para el alineamiento con las estrategias internacionales y los cinco principios de la Declaración de Paris: *apropiación, alineación estrategia internacional, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua*, proponiendo los cambios para un mejor alineamiento en una futura reformulación.

En cuanto a las restricciones de la evaluación, hay que destacar que el Programa, que no ha estado exento de avatares en todo su recorrido, se ha visto afectado, en 2009, por los cambios en las direcciones generales responsables del Programa: la de Cooperación Sectorial y Multilateral y la de América Latina y el Caribe. Asímismo, a causa de las limitaciones presupuestarias de la AEVAL no ha sido posible una evaluación in situ de los Centros de formación.Y en cuanto a la aplicación de las técnicas para obtener información, hay que señalar que al no existir datos sobre impactos, los que se han tratado de recoger responden exclusivamente a la percepción de los alumnos. Y que por la ausencia de seguimiento se ha excedido en algunos casos el tiempo conveniente para aplicar la recogida de información que se sitúa entre seis meses o un año después a recibida la formación.

En cuanto a las técnicas aplicadas, se destaca, por el peso y fundamento de la materia a evaluar, el análisis documental y estratégico. Y respecto a los resultados se realizó una encuesta aplicada a 30.000 participantes en las actividades PIFTE desde 2005 a 2008, con una muestra de respuestas de 5800 participantes.

Tanto para la operativa como para la estrategia se han realizado entrevistas y encuestas a los responsables de la planificación PIFTE y a los gestores del Programa y Directores de los Centros de Formación.

Se ha aplicado, también, una Observación No Participante (ONP) al proceso de planificación 2010 y se ha realizado un análisis de los procesos clave de PIFTE, así como el estudio de diversas herramientas metodológicas utilizadas por los Organismos Multilaterales para orientar las recomendaciones sobre indicadores y herramientas de identificación de déficits y necesidades.

La evaluación, a pesar de las restricciones y de algunos aspectos sobre los que convendría profundizar, ha dejado un buen número de evidencias sobre las cuestiones a examen. Hay que destacar que el campo del desarrollo, el del fortalecimiento de capacidades y el de la gobernabilidad que ahora viene a sumarse, está lleno de avances pero también de espacios de intervención confusos Se manejan conceptos muy abstractos y polivalentes la mayoría de ellos difícilmente operativizables. Hay muchos interlocutores y múltiples voces que opinan de manera contraria sobre los mismos aspectos, pero una cosa es la opinión y otra el juicio de valor que requieren las evaluaciones. Tal vez sea preciso avanzar con mayor rigor y parsimonia en la recogida de información. Las transformaciones del nuevo enfoque de desarrollo necesitan su tiempo y no es posible abarcar todas las cuestiones al mismo tiempo, sin embargo, algunas de las recomendaciones que se proponen podrían suponer un avance importante en busca de mayor rigor.

No obstante, tampoco se han querido obviar algunas cuestiones sobre el Programa, al margen de evidencias más rigurosas, como la opinión que suscita y su percepción, tanto dentro de la AECID como en el seno de la Administración pública española y el de las Administraciones latinoamericanas, porque esta percepción podría tener su peso respecto al posicionamiento a favor o en contra del Programa. Si bien, la única forma de poder responder con sólidos elementos de juicio sobre la aportación de PIFTE y de la formación, en su conjunto, al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se fundamenta en un diseño eficaz y una buena metodología, cuando eso esté construido con mayor solidez, adaptando el (los) Programa(s) a los nuevos tiempos será posible determinar con contundencia su eficacia, no sólo en el nivel operativo como muestra ahora PIFTE, sino en el nivel estratégico que puede ser el más relevante para la Agencia.

- Contextualizando las conclusiones.

La primera conclusión de esta evaluación es de carácter contextual y tiene que ver con la que destacaba la evaluación del II Plan Director que reconocía que la reforma que está llevando a cabo la AECID representa el principal apoyo institucional para una gestión de la ayuda con calidad en los próximos ejercicios. El diseño de dicha reforma se está realizando en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española en el próximo ciclo y la reorganización de la Agencia.

Aunque el modelo de desarrollo avanza hacia un nuevo paradigma, esto no es aún una realidad consolidada. Las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requiere un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades en "formación para el fortalecimiento", no sólo dirigido a la AECID sino también al resto de la Cooperación Española. Se considera que el encargo de esta evaluación forma parte de ese proceso y del compromiso de mejora y las conclusiones deben ser contextualizadas, porque estamos evaluando con criterios nuevos políticas con diseños que se han quedado, en cierta medida, viejos.

En cuanto al ritmo con el que se están produciendo los cambios se coincide con las conclusiones de los encuentros internacionales (ACCRA, 2008) el "progreso es demasiado lento". Los compromisos con 2010 ya están aquí y convendría afrontar los cambios necesarios con mayor celeridad.

Como conclusión previa habría que destacar que PIFTE es uno de los programas formativos de la AECID con mayor relieve, por el reconocimiento que tiene entre los participantes, por el conjunto de instituciones involucradas en su acción formativa (administraciones española y latinoamericanas), por el número de cursos que imparte y por el propósito de sus acciones y lo bien valoradas que resultan por los participantes; as-i como por el reconocimiento de su buena gestión. No obstante, no ha podido evidenciarse su impacto al objetivo último de desarrollo, particularmente, por la ausencia de un diseño eficaz, bien focalizado y con una buena base metodológica. La evaluación aporta una conclusión clara en este sentido: si se quiere acabar con los recelos hay que dotar a la formación de diseños eficaces que permitan evaluar con fiabilidad los resultados de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

- *Conclusiones y recomendaciones respecto al logro de los objetivos de PIFTE en el periodo 2005-2008.*

PIFTE es un Programa que ha ido evolucionando, desde sus orígenes, 1987 hasta la actualidad, intentando incorporar desde el 2006 el "espíritu de la Declaración de París" y algunos aspectos del nuevo enfoque del desarrollo, pero sin abordar los "aspectos técnicos" que requiere el nuevo enfoque: mejoras en la planificación, seguimiento integral (operativa-estrategia) y búsqueda de resultados e impactos para el desarrollo.

En el análisis de fortalezas y debilidades sobre el diseño, la implementación y los resultados de PIFTE 2005-2009, se aprecia que no le ha faltado a PIFTE una visión de futuro pasando de la capacitación técnica a la capacitación para el desarrollo como muestra el subtítulo del Programa: *Fortaleciendo capacidades para el desarrollo*, que en la línea del nuevo Plan Director 2009-2012 sería su denominación más adecuada. No obstante, tiene por delante poner en práctica esa visión bajo la solidez de una formulación de planificación estratégica y un diseño más sólido en el que queden bien articulados objetivos y medidas.

La gestión administrativa y la atención del personal de los Centros y la sede central resulta muy bien valorada, tanto por los participantes en los cursos como por los coparticipantes en formación que aprecian la buena respuesta logística que apoya las actividades de formación

Convendría ampliar el desarrollo de la gestión informática del Programa que se valora muy positivamente para las actividades en España, a las actividades celebradas en los Centros de Latinoamérica y aplicar en todos los Centros criterios homologados de gestión.

Se recomienda explotar con mayor sentido estratégico la información sobre los resultados e impactos de las actividades.

Respecto a la eficacia de sus logros, durante el periodo 2005-2008, los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas a los Centros y colaboradores de la formación muestran una amplia satisfacción respecto a la coordinación del Programa

Se recomienda mejorar el diseño del Programa, reforzando las herramientas de detección de necesidades y la metodología que sustente los logros de la formación en los tres niveles requeridos por el PNUD: individual, organizativo-institucional y social. Como elemento orientativo se sugiere el propio diseño de la encuesta aplicada a los ex participantes del Programa en esta evaluación.

En cuanto a los logros del Programa, respecto al periodo 2005-2008, han quedado probados en el nivel individual de la formación como muestra la alta valoración de los participantes encuestados, pero no se han podido evidenciar logros tangibles en relación a los objetivos finales de desarrollo por falta de un diseño eficaz y una metodología más sólida.

En resumen, la intervención muestra sus mejores resultados en la implementación y los resultados a nivel individual y sus mayores debilidades en su diseño e impactos a nivel organizativo-institucional y social.

- *Conclusiones y recomendaciones sobre la integración en la estrategia nacional*

Aunque PIFTE ha tratado por la vía de hecho de incorporar los principios del nuevo enfoque del desarrollo, el Programa no ha vuelto a reformularse desde 2006. El reto pendiente es incorporar a PIFTE y al resto de los

Programas de Formación no sólo el espíritu de la Declaración de París sino los requisitos técnicos adecuados para lograr los objetivos del nuevo enfoque de desarrollo.

A través de los análisis que ha realizado esta evaluación y del estudio específico sobre el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) se evidencia la necesidad de producir cambios en las intervenciones de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo a fin de liberar todo el potencial que poseen estas ayudas para lograr resultados de desarrollo duradero.

Los cambios fundamentales que se sugieren respecto a PIFTE, pero aplicables a cualquier Programa de formación apuntan a:

- Mayor información sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo: mapa sobre la región, mapa sobre la formación AECID y mapa sobre la formación en el conjunto de la cooperación española, lo que permitiría establecer la complementariedad, los solapamientos y el valor diferencial de las actividades AECID.
- Reflexiones previas sobre cuestiones clave para la formulación que afectan a una más clara conceptualización del fortalecimiento y sus agregados y de la formación como asistencia técnica, una identificación específica de déficits y necesidades, con prioridades sobre capacitar administraciones o capacitar Estados. Plantearse el actual enfoque del Programa y las prioridades geográficas más adecuadas en línea con el nuevo Plan Director, determinando contenidos específicos y comunes para los países, el papel de los Centros de formación en el nuevo marco de la gestión para el desarrollo y sus cometidos estratégicos y, en particular, la identificación del valor diferencial de la formación AECID y de cada programa en concreto. Plantearse el papel de la AECID en materia de formación en el ámbito UE. Y por último reflexionar sobre la denominación del programa: ¿"De las administraciones de y para las administraciones públicas" o "de fortalecimiento de los Estados de y para la democracia" ?, en las últimas líneas del PNUD
- Mejorar la Planificación con una nueva reformulación y refuerzo metodológico que permita alinear las acciones operativas con la estrategia nacional y con la Agenda del Desarrollo.
- Mejorar la gestión para resultados a través de la implantación de un sistema integral y un refuerzo de los procesos clave: detección de necesidades, seguimiento de resultados e integración operativa-estrategia.
- Mejorar la coordinación y la complementariedad de acciones en formación con el resto de los actores de la cooperación española

Se recomienda reformular el Programa dotándole de un diseño más eficaz en base a las siguientes acciones:

- Elaborar mapas sobre la formación, en particular el del conjunto de la cooperación española a través de trabajos propuestos por la Comisión Sectorial.
- Alinearse con el Plan Director 2009-2012 e incluir sus enfoques y principios.
- Dotarse de un marco normativo, contextual, conceptual y metodológico acorde con la doctrina internacional y con los documentos para las estrategias sectoriales.
- Las actividades deben estar alineadas con los contenidos temáticos y con las prioridades horizontales y sectoriales del Plan, respondiendo a la lógica de una política integral de desarrollo, donde cada acción formativa quede sólidamente articulada y contribuya a los objetivos estratégicos.
- Se deben reforzar las herramientas metodológicas que requiere el diseño en su conjunto.
- Mejorar la coordinación y la complementariedad de acciones formativas con el resto de los actores de la formación para el desarrollo

- *Conclusiones y recomendaciones sobre el alineamiento internacional*

En el marco actual del desarrollo es ineludible operar bajo los principios de las directrices internacionales, en particular, los Principios de la Declaración de París: apropiación, alineamiento con las estrategias y procedimientos del país, armonización de las acciones de los donantes, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

La conclusión más rotunda sobre el alineamiento de PIFTE con la Agenda internacional del Desarrollo deriva de las conclusiones de los análisis anteriores. Si el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada no está convenientemente integrado en la nueva estrategia española del Plan Director 2009-2012, no cabe esperar un alineamiento correcto con la estrategia internacional. Sin embargo, la conclusión debe matizarse y contextualizarse.

La Declaración de Paris y los sucesivos acuerdos fijan una hoja de ruta de compromisos prácticos que han de cumplirse en 2010 y 2015. Por lo que se trata de un proceso que está en marcha y que presenta logros desiguales en el conjunto de la Cooperación al desarrollo.

Por ello, el análisis evaluativo sobre este último apartado de la integración de los programas de formación con la estrategia internacional ha tomado como premisa dos puntos clave de la Declaración de Paris: i) La apropiación democrática por los países (en la línea que señala la OCDE 2007 para situar

los resultados de España y ii) el avance de los países en la gestión para resultados de desarrollo.

Con esa finalidad esta evaluación ha tenido en cuenta algunas lecciones sobre el estado de la cuestión de la implementación de los principios de la Declaración de Paris para una ayuda eficaz que derivan de i) el debate sobre los principios que sigue abierto, ii) los resultados de la evaluación intermedia sobre la implementación de París.

De especial interés son los resultados de esta última que concluye:

- No es posible, por el momento, hablar de calidad de la apropiación por parte de los países receptores.
- La gestión basada en resultados para el desarrollo está lejos de ser operativa en la mayoría de los países –donantes y receptores.

De lo anterior se deduce la dificultad general que están teniendo todos los países para llevar a cabo la implementación de Paris.

El actual enfoque del Desarrollo es relativamente nuevo para pretender resultados positivos en tan breve tiempo, especialmente si se parte de intervenciones diseñadas con los viejos presupuestos.

Muchas de las cuestiones de la Declaración de Paris siguen siendo objeto de debate y exigen clarificación. Se necesitan instrumentos claros y precisos que hagan percibir el alcance de las metas y los objetivos finales. El camino hacia el nuevo enfoque es costoso, sin embargo, hay un buen número de cuestiones de mejora sobre las que se puede ir avanzando como ha dejado en evidencia el último análisis de esta evaluación.

Para ello, en primer lugar, habría que aplicar las recomendaciones que se vienen planteando, reforzar los diseños y los instrumentos metodológicos de las intervenciones de formación en la línea señalada: trabajar en los tres niveles de la formación. Y sobre todo, avanzar en la integración del nivel operativo (Programas), en la estrategia España y la estrategia internacional como propone con detalle esta evaluación.

Las recomendaciones han tratado de trascender lo genérico y abstracto, que es uno de los grandes desafíos en este campo y avanzar recomendaciones concretas sobre algunas líneas de trabajo que afectan principalmente al alineamiento internacional. En particular:

1. Incorporar a los diseños de los programas de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo los objetivos de la estrategia multilateral con una clara articulación de medidas, que justifique la contribución de las acciones a los objetivos.

2. Utilizar, en lo posible, las herramientas metodológicas internacionales disponibles para un mejor alineamiento de los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo que proporcionen resultados más homogéneos.

   Se ha hecho hincapié por su valor esencial en:

   2.1. Reforzar las herramientas de identificación de déficits de capacidades en el marco general región-país y en el concreto de cada organización, seleccionando algunos ejemplos que podrían servir para el debate.
   2.2. Recomendar la utilización de estándares e indicadores internacionales disponibles
   2.3. Utilizar las evaluaciones de gobernabilidad, útiles tanto en sus resultados como en sus diseños.

Para ayudar a la mejora, un buen número de las recomendaciones que se proponen se han tratado de operativizar de una manera más concreta a través una herramienta diseñada a lo largo del proceso de evaluación que se adjunta en el Anexo 18. Esta herramienta trata de orientar un futuro debate metodológico sobre la formación y sus diseños y ha tenido en cuenta las herramientas provechosas de los anexos del Plan Director 2009-2012.

- *Recomendaciones generales*

La primera de las recomendaciones, general, es que los diseños de formación cuenten desde el momento de la planificación con presupuestos para ser evaluados.

Otra recomendación general para todos los programas de formación es la necesidad de que su formulación esté más integrada en el conjunto internacional y sea, a la vez, más específica, apuntando necesidades bien identificadas, utilizando, en lo posible, los indicadores que son referentes internacionales para poder homologar los resultados.

Para tratar de eliminar las percepciones negativas que produce a veces la inversión en formación, en particular, cuando carece de una sólida formulación que la justifique y una metodología que permita medir sus acciones, se hace necesario mejorar la formulación de Planes por las Agencias, explicitar el enfoque de su acción, mejorar los diagnósticos y la identificación de necesidades, contar con los factores limitantes, definir las estratégicas prioritarias y el valor diferencial de las intervenciones de formación, y contar con sistemas de evaluación sobre sus resultados e impactos.

1. INTRODUCCION

1.1. Mandato de evaluación

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de Abril de 2009, se encarga a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) la evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo. Dichos programas "se conforman como un instrumento para promover el desarrollo a través del fortalecimiento institucional, reforzando la capacitación técnica de los recursos humanos de las instituciones públicas.

La evaluación se centrará en la planificación, ejecución y resultados de dichos programas, abordando su integración dentro de la estrategia general de la cooperación española para el desarrollo así como la eficacia de las actividades desplegadas para el logro de los objetivos asignados."

1.2. Objeto y alcance de la evaluación

- **Objeto del encargo**

El fortalecimiento de las "capacidades para el desarrollo"[4] viene siendo un objetivo prioritario de las políticas de Cooperación al Desarrollo que se refuerza más aún tras la Declaración de Paris, 2005. En España, la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, de 1998[5], incluía entre sus prioridades el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la sociedad civil cuyo objetivo mantiene el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 bajo el nuevo enfoque de desarrollo humano.

En el campo de la Ayuda al Desarrollo, se ha venido considerando que la formación podía contribuir en gran medida al fortalecimiento de capacidades. En España, dentro del ámbito de la Administración central, ese cometido

[4] Como se examina en el análisis conceptual, el término adecuado sería "fortalecimiento de capacidades para el desarrollo" que contiene el resto de los agregados de capacidad: institucional, organizacional, administrativa, técnica, además de una finalidad clara bajo el nuevo enfoque de desarrollo humano.

[5] Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

recae fundamentalmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La oferta formativa para el fortalecimiento de capacidades de la AECID se plasma en una pluralidad de Programas con distintos ámbitos geográficos y finalidades que constituyen líneas de formación diferentes: 1) una línea de formación específica como la del Programa Iberoamericano de Formación Técnica especializada *(PIFTE*), 2) otra línea que conforman los distintos proyectos de formación que acompañan a programas sectoriales de cooperación: *Azahar i*mpulsa el desarrollo humano de los países de la cuenca del Mediterráneo y contiene acciones formativas que refuerzan el fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando las capacidades de planificación y de gestión local. También incluye proyectos de formación el *Programa NAUTA*, enfocado al desarrollo del sector pesquero para la lucha contra la pobreza en los países africanos, el *Programa VITA* centrado en materia de salud en África para contribuir a los Objetivos del Milenio (ODM), que incluye algunos programas de formación que están en la línea del fortalecimiento institucional. Otros programas de la AECID que imparten formación, aunque no sea esa su razón específica son: *Araucaria* y un buen número de Programas culturales y regionales.

En estos casos la formación no constituye el objetivo específico del Programa -a diferencia de PIFTE- sino que supone un refuerzo o acompañamiento al programa sectorial de cooperación.

Finalmente, otra línea de formación de la AECID (especialmente en el nivel individual) es la que se lleva a cabo a través del Programa de Becas que se ha dejado al margen de esta evaluación, pero que completaría el panorama de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

- **Alcance del encargo**

La necesidad de acotar el alcance de la evaluación impuso una selección en base a la relevancia y a las lecciones que podían extraerse considerando PIFTE como el programa nuclear de Formación de Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y basándose en que es el programa que ofrece un diseño más compacto sobre la materia objeto de evaluación, por el valor de sus contenidos y la interrelación que mantiene con el conjunto de las administraciones españolas y latinoamericanas y porque al ser el programa de mayor recorrido podía ofrecer más datos para el estudio.

Se podrá argumentar que desde el enfoque elegido las cuestiones sobre eficacia serán imputables únicamente a PIFTE, pero siendo el programa de formación de mayor relieve en materia de fortalecimiento de capacidades las conclusiones pueden resultar muy sustantivas frente a cualquier otro proyecto menor de formación en fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Por lo que se refiere a los cambios que se requieren para un mayor alineamiento con las estrategias nacional e internacional y las metodologías recomendables para los diseños de formación, las conclusiones sirven tanto para PIFTE como para el resto de los proyectos de formación.

PIFTE es un programa de formación relevante en razón de su transversalidad, sus líneas de acción y contenidos que resultan temas clave de la estrategia nacional: 1. *Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, 2. Cobertura de las necesidades sociales, 3. Promoción del tejido económico empresarial, 4. Medio ambiente, 5. Cultura y desarrollo, 6. Género y desarrollo. 7. Prevención de los conflictos y construcción de la Paz.*

Además, el resto de proyectos de formación que acompañan a otros Programas de Cooperación carece de esta visión transversal.

La limitación del alcance del estudio acota también el ámbito geográfico a América Latina y a los Centros de Formación AECID en la región, de manera que las conclusiones sobre el análisis contextual y el déficit de capacidad referido a Latinoamérica resulta más homogéneo y podría convertir la evaluación en experiencia piloto para otras regiones.

Respecto al alcance temporal del estudio, por lo que se refiere a la eficacia del Programa, ha tenido en consideración el período del anterior Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) 2005-2008, partiendo de una lógica según la cual los resultados de PIFTE sólo pueden ser exigibles respecto al alineamiento con dicho Plan. En cuanto a la integración de PIFTE en la nueva estrategia de la AECID y los cambios convenientes para un perfecto alineamiento con el nuevo enfoque de Desarrollo, se ha tenido en cuenta la formulación y planificación de las actividades para 2010 contrastadas con el nuevo Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) 2009-2012.

1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación.

La política de Cooperación Española se enmarca en el ámbito de la Política Exterior y se trata de una política de objetivos compartidos con organismos internacionales con compromisos y objetivos clave: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de Paris sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Agenda para la acción de Accra, el Consenso de Monterrey (renovado en Doha 2008) y el Consenso Europeo sobre Desarrollo[6].

Desde la Ley sobre Cooperación Internacional al Desarrollo, 1998[7], España ha ido incorporando los objetivos internacionales a los últimos Planes Directores de la Cooperación española. Los Planes 2005-2008 y 2009-2012 servirán de **marcos estratégicos** para esta evaluación.

- El Plan 2005-2008 será el referente para probar la eficacia de las actividades (PIFTE) para el logro de los objetivos asignados.

[6] Una buena síntesis sobre estos documentos se encuentra en los Anexos del Plan Director 2009-2012.

[7] "Las nuevas circunstancias en las que se desenvuelve la Cooperación Española aconsejan revisar la antigua Ley de Cooperación y elaborar una nueva" (Plan Director 2008-2012. Anexos. pág. 1).

- El Plan 2009-2012 servirá de base para la valorar la integración de los Programas de Formación (a partir del caso PIFTE) en la estrategia general de la cooperación española para el desarrollo.
- Como complemento de ambos planes directores se tendrá en cuenta, asimismo, las estrategias sectoriales y multilaterales que los desarrollan.

El Plan estratégico 2009-2012 surge con el propósito de consolidar un proceso de reformas ya iniciadas en el período anterior, en la línea de incrementar la cantidad y la calidad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española en el marco de la agenda internacional. Reconoce que las reformas y las acciones iniciadas en el Plan anterior 2005-2008 se encuentran en una primera fase que será necesario impulsar. El nuevo Plan constituye el marco estratégico para ese impulso y para el alineamiento de las futuras acciones formativas a fin de lograr su integración en la estrategia general de la Cooperación española. Y ello, en relación, también, al cambio de paradigma que se está produciendo en el desarrollo.

El Plan Director 2009-2012 tiene **un objetivo general**: contribuir a un progreso sustancial al desarrollo humano sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos y **dos objetivos específicos**: 1) incrementar de manera apreciable respecto a 2008 los logros para los ODM, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España, 2) disponer en 2012 de una Política para el Desarrollo más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía.

La evaluación se enfrenta a un conjunto de factores de gran complejidad que conviene tener en cuenta y que se relacionan en el ANEXO 1.

La evaluación ha enfrentado todos esos problemas con mayor o menor profundidad en razón del tiempo, tratando de ser útil en un triple nivel:

- *Político:*

  La evaluación es un compromiso de la política del desarrollo con la rendición de cuentas, que la considera un pilar fundamental de sus intervenciones, según lo señalado en la línea 7.1.2. del Plan Director 2009-2012.

- *Estratégico:*

  a) Internacional: El encargo se enmarca dentro de los objetivos de la Declaración de París, en particular el 4, en el que los países se comprometen a “emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes entre los que figura: i) Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados”.

b) Nacional: El Plan Director 2009-2012 se plantea el reto de profundizar y culminar algunas reformas iniciadas en el ciclo anterior y dar un paso más, consolidando una cultura de seguimiento y evaluación orientada a la implantación de un sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española.

"La evaluación, la gestión del conocimiento y el aprendizaje –íntimamente ligados con la actividad investigadora- configuran una competencia estratégica para el sistema de la Cooperación Española, para un conocimiento eficaz." [8]

- *Operativo*

  Asimismo y como se señalaba, el encargo supone un claro compromiso con la apuesta por llevar a la práctica el enfoque de gestión para resultados de desarrollo (apartado 7 del Plan Director 2009-2012) a partir de un programa operativo: PIFTE pero tratando de integrar los resultados de la operativa en la estrategia y contribuyendo a la mejora de la planificación.

1.4. Estructura del Informe

El informe se estructura en seis partes más el informe ejecutivo que las precede y los anexos. La primera se ocupa del análisis del encargo de evaluación a fin de establecer los límites del trabajo, la segunda presenta el marco conceptual y descriptivo del objeto de estudio: PIFTE, la tercera parte, presenta el enfoque evaluativo con las metodologías y herramientas, la cuarta está dedicada al análisis y se vertebra en un triple nivel: operativo, examinando los resultados del PIFTE en relación con el Plan Director 2005-2008, estratégico nacional, verificando el nivel de integración del Programa con la nueva estrategia del Plan Director 2009-2012 y los cambios que se requerirían para su total integración y finalmente, se explora el nivel estratégico internacional como marco ineludible del alineamiento de las intervenciones nacionales de la AECID. El último capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones aportando una herramienta[9] que figura en los anexos y que trata de operativizarlas al máximo para facilitar las mejoras.

[8] PDCE 2009-2012, pág. 86.
[9] Se trata de un esbozo que podría orientar la reflexión metológica y no tanto una herramienta acabada.

2. EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO Y LAS INTERVENCIONES DE FORMACIÓN

El tema del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo depende, fundamentalmente, de las siguientes cuestiones: 1) definir bien qué capacitar, 2) Diseñar las intervenciones concretas para fortalecer los déficits de capacidad identificados, 3) Acompañar los diseños de las intervenciones con herramientas que permitan traducir los logros en elementos mensurables de la acción y 4) Establecer criterios para su valoración. Todos estos aspectos son muy abstractos y se requiere operativizarlos.

2.1. UN MARCO CONCEPTUAL CONFUSO: DEFINIR BIEN PARA MEDIR CON MAYOR PRECISIÓN Y PODER EMITIR EL JUICIO DE VALOR.

Capacidad para el Desarrollo. Capacitación estatal (capacidad política, institucional, administrativa, técnica). Capacidad de gestión estatal, Capacidad para gobernar (Gobernabilidad) y capacidad administrativa[10]*.*

Lo que ha faltado en el campo del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, en general, dice Joan Prats[11], es un marco conceptual bien fundado y compartido desde el que producir las intervenciones.

En los últimos años, se han producido en el campo de la cooperación cambios de enfoque y paradigma a los que no han sido ajenos los términos. Estos a veces se solapan, otras se confunden y otras expanden sus límites más allá de su origen. Las bases teóricas del fortalecimiento de capacidades

[10] Para el análisis detallado de todos estos términos se remite al ANEXO 2.1 y 2.2.
[11] Prats, J. "Cooperación al fortalecimiento institucional. Aprendiendo de la experiencia internacional" en Fortalecimiento institucional y desarrollo, op. cit. pág. 253.

para el desarrollo son complicadas porque acumulan un buen número de conceptos difíciles de aprehender. Las distintas organizaciones internacionales se refieren a un tipo u otro de capacidad sin que siempre queden claras las diferencias. Incluso los trabajos más valiosos[12] –y siguen siendo escasos- no mantienen la misma claridad durante todo su recorrido para saber de qué se habla con los diversos términos que se manejan.

Las traducciones al español favorecen las inexactitudes[13] Por ello, el análisis conceptual ha tenido un peso importante en esta evaluación. No se trata de un ejercicio retórico, sino de un requisito necesario de entendimiento con el fin de establecer con claridad que se va a valorar exactamente cuando se habla de los distintos agregados de la capacidad a fortalecer y cómo se van a medir. A partir de la precisión conceptual de base, se podrán diseñar las estrategias, los contenidos de la formación y las herramientas con las que se van a traducir sus logros.

La primera cuestión que se plantea la evaluación es si el término más correcto para hablar de "fortalecimiento para el desarrollo" en los programas de formación de la AECID es sustituir el todo por alguno de sus componentes. En particular, sustituir fortalecimiento para el desarrollo por fortalecimiento institucional.

Pero**, ¿qué se quiere decir exactamente con capacidad?** El primer análisis que ha realizado esta evaluación, cuya síntesis aparece en el cuadro del ANEXO 2.1, apoya los resultados de la siguiente tesis: con el término capacidad se hace mención a muchos agregados. Los déficits responderían a alguno de ellos y en ese sentido deberían diseñarse las intervenciones para fortalecerlos. Tratándose de déficits complementarios pero distintos lo mejor será abordarlos de una manera diferenciada y diseñar las herramientas específicas para traducir sus logros. Si la construcción de capacidad abarca demasiados niveles es difícil evaluarla y determinar el impacto de las intervenciones[14]. Hasta el momento no ha resultado provechoso manejar el término capacidad en general porque ese enfoque permite precisar muy poco. En síntesis, gran parte de las intervenciones en cooperación tendrían como objetivo capacitar, lo que nunca queda tan claro son los logros. Por eso, resulta conveniente identificar exactamente de qué componentes se está hablando en cada situación para poder dejar claro el valor diferencial que aporta cada intervención y la complementariedad entre los diferentes actores.

La capacidad estatal es un agregado que se confunde con muchos de sus componentes o dimensiones. Puede resultar esclarecedor partir de la

[12] Alonso, G y Jiménez, J.C (coord) *Fortalecimiento institucional y desarrollo*. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. Madrid, 2008.

[13] *Muchos términos del idioma inglés son utilizados de manera indistinta como sinónimos en alusión al tema del desarrollo de capacidades: capacity development, capacity building, institutional development, institutional strengthening, technical assistance.* Una traducción correcta de estos términos llevaría a realidades bien diferentes. El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial presenta en su web el link: "la capacitación del servicio del fortalecimiento de la capacidad para lograr objetivos de desarrollo": http://www.bancomundial.org/evaluacion/training/index.html.

[14] UUNN (1999). "Capacity –building supported by the United Nations and some lessons" Nueva York, 1999.

diferencia de capacidades estatales que hace Grindle (1996) al distinguir (i) "capacidad política". (ii) "capacidad institucional", (iii) "capacidad administrativa", (iv) "capacidad técnica"[15], suscitando como conclusión que cualquiera de ellas es una parte del todo. Algunos autores[16] prefieren aunar las capacidades anteriores bajo dos subtipos: a) capacidades políticas y b) capacidades administrativas, que en las últimas décadas se ponen en relación con otros términos complejos también: gobernanza (reglas del juego) y gobernabilidad (la capacidad de los gobiernos para actuar bajo esas reglas con eficacia política, social y económica. La propuesta de este trabajo es desagregar los distintos componentes de la capacidad para el desarrollo para poder determinar las mejores intervenciones y poder emitir juicios de valor más sólidos a partir de sistemas de medición más adecuados.

***Capacidad para el desarrollo (capacity developement*, CD) y su fortalecimiento.**

En los últimos años se ha ido imponiendo un nuevo término *capacity developement* frente al inicial de *capacity building* con una dimensión más holística y con un contenido ético que no estaba implícito en el de capacity building[17].

A finales de los ochenta, un informe del PNUD, sobre el emergente concepto de desarrollo humano a partir del modelo generado por Amartya Sen, abre nuevas puertas a las teorías del desarrollo: "El desarrollo humano consiste en la expansión de las capacidades que tienen las personas para llevar a cabo el tipo de vida que tienen razones para valorar"[18]

A partir de ese momento el término *capacity development* incluye la idea de democracia y libertad a la que alude el premio Nobel y la correcta traducción al español, para que no deje dudas, debería venir acompañada de su finalidad: capacidades específicamente "para el desarrollo"[19]

Y todo porque como ha demostrado la experiencia pasada, se puede capacitar a los países pero no para el desarrollo.

El PNUD[20] define como "capacity development" "la capacidad que puede ser definida como la habilidad de los individuos y las organizaciones para llevar

[15] Para un estudio más detallado ver ANEXO 2.
[16] Repetto, F. " Capacidad Estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma de la Administración Pública.* Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
[17] Lo mismo ocurre con la gobernanza cuando no incluye el calificativo ético de "buena gobernanza", que se presupone no sólo eficaz en su gestión sino en sus finalidades.
[18] Pedradas, M. cita en su *artículo "*Libertad y desarrollo: el fortalecimiento de las instituciones democráticas" numerosa bibliografía sobre el desarrollo humano, destacando: A. Sen (2000); M. Nussbaum (2002); J. Conill (2004); M Pedradas (2005). *Fortalecimiento institucional y desarrollo,* op. cit, pág. 26.
[19] Como apunta Pedradas, se alude a un criterio más cualitativo basado en un compromiso ético de búsqueda de una sociedad justa que permita asentar el desarrollo económico y expandirlo a todos los miembros de la sociedad, en Alonso, G y Jiménez, JC. (2008).
[20] Caballero, V y Gómez-Echeverri, L. "Desarrollo institucional y creación de capacidades en el desarrollo internacional. Una aproximación a las propuestas conceptuales del PNUD". *Fortalecimiento institucional y desarrollo*. Op. cit.

a cabo sus funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible, en el marco de su propia visión de desarrollo".

La filosofía de base del PNUD prospera aunque a veces con giros y traducciones complicadas[21] y, a menudo, ocultando bajo el término de capacidades para el desarrollo la vieja capacitación técnica.

Bajo la rúbrica de capacidad para el desarrollo se anidan déficits de capacidad en relación a los distintos agregados de la capacidad estatal de los países. Se trata de fortalecer a los Estados en su capacidad de gobernar y de administrar orientando ambas acciones a resultados de desarrollo: reducir la pobreza, la desigualdad y acelerar el crecimiento, agilizando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde el punto de vista ético-político se trata de conciliar gobernabilidad democrática, desarrollo sostenible y equidad distributiva. Se verá más adelante el peso de estas cuestiones en el diseño de las intervenciones de formación y en el tipo de fortalecimiento que promueven sus contenidos.

- ***Fortalecer capacidades "para el desarrollo" (capacity developement)***

El encargo de esta evaluación combina el nivel operativo con el nivel estratégico de las intervenciones de cooperación, en el marco de los Objetivos del Milenio y de la Declaración de Paris y posteriores acuerdos.

La Declaración de París pone el énfasis en que el desarrollo de la capacidad debe ser un objetivo explícito de desarrollo nacional y una estrategia para la reducción de la pobreza, de ahí que se ponga el foco en prestar especial atención al "fortalecimiento de capacidad" o de "capacitación para el desarrollo".

El desafío de construir y/o reconstruir capacidad en materia de política social es uno de los "juegos" más complejos a los que se están enfrentando los países, en particular aquellos en desarrollo.

La concepción del PNUD supone considerar la capacidad no como un estado pasivo que mejora por transferencia de elementos externos, sino como parte de un proceso continuo que se adquiere y que se puede fortalecer a través de los propios elementos internos.

Reducir la pobreza y favorecer la equidad debe ser el norte constante de las intervenciones de cooperación. Ya no basta con "construir capacidad", se debe fortalecer aquel determinado tipo de capacidad que muestre déficit para la consecución de los objetivos de desarrollo.

Esto supone un cambio cualitativo importante respecto al enfoque de fortalecimiento de capacidades que pasa de un polo predominantemente técnico a formar parte de un proceso esencialmente político de cara al equilibrio de fuerzas, intereses, recursos y preferencias que rodean las diferentes opciones políticas, las instituciones y las organizaciones de los países receptores. Trae consigo cambios en los roles, responsabilidades y

[21] Banco Mundial: "capacitación al servicio del fortalecimiento de capacidad para lograr objetivos de desarrollo. Grupo del Banco Mundial. Disponible: mhml:file://E://AECID\Resultados y recomendaciones –copia.mht.

mandatos de las partes interesadas sin que esté del todo bien diferenciado por todos los actores.

Este planteamiento cambia considerablemente el enfoque de las intervenciones de fortalecimiento. Si anteriormente se transfería de Norte a Sur en un proceso pasivo al que eran ajenos los agentes internos, ahora se tiene que construir o reforzar el liderazgo de los países para su propio progreso. Si el compromiso estaba anteriormente en el apoyo técnico, ahora hay un compromiso político en reducir la pobreza que ha de servir de orientación básica a todas las intervenciones, dejando probado, también, por parte de los países su compromiso en el desarrollo y en la rendición de cuentas mutua.

- ***Identificación de necesidades, análisis de los contextos y diagnóstico: Capacity assesment (capacidad autoevaluada o diagnosticada)***

Los diagnósticos sobre las capacidades requeridas en América Latina provienen de numerosas fuentes internacionales entre las que destaca por su esfuerzo de diálogo regional el iniciado por el PNUD[22]. Entre los informes de esa institución de interés para el análisis contextual y el diagnóstico que interesa a esta evaluación destacan: *Informe sobre la Democracia de América Latina*, en 2004 y la publicación del segundo volumen, en 2008, *Contribución para el debate: Estado-Democracia-Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. De ambos informes se extraen sólidas premisas para la reflexión sobre la formación en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

El diagnóstico sobre América Latina evidencia un déficit fundamental de democracia efectiva. “En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia” (O’Donnell, 2004,2008).

La peculiaridad de la región es la combinatoria de democracia electoral, pobreza y acentuados patrones de desigualdad social. Uno de los mayores desafíos de los países latinoamericanos es el pasaje de la democracia electoral a la democracia ciudadana.

El desafío que enfrenta en la actualidad la política latinoamericana es cómo democratizar al Estado más allá de la democracia electoral, cómo transitar hacia la democracia de la ciudadanía a través de la “estabilidad democrática” (Mariano, 2006) y cómo organizar el sistema de ganancias incrementales y retroalimentadas que permita que el ejercicio efectivo de las dimensiones

[22] Ya el informe sobre Desarrollo Humano 1990 se convirtió en una importante referencia en el pensamiento sobre desarrollo para toda la década.

civil, social y cultural de la ciudadanía sobre el perfeccionamiento de la democracia electoral y el Estado democrático.

La capacidad limitada y a menudo insuficiente de muchos estados para cumplir importantes funciones, como fomentar un crecimiento incluyente, proteger ecosistemas y recursos ambiéntales, manejar crisis y desastres naturales[23] y poner en práctica la gobernabilidad en todos los niveles, amenaza con anular los logros de la democracia e incluso puede llegar a socavar los avances económicos.

En suma, el problema a resolver en América Latina es el fortalecimiento de Estados que tienen un fuerte legado de desigualdad y heterogeneidad social.

- ***Déficits concretos según cada realidad***

A las causas principales que justificarían las intervenciones de fortalecimiento de capacidades, incluidas las de la formación, deberían seguir diagnósticos pormenorizados dirigidos al fortalecimiento de algunos de los agregados de la capacidad estatal en cada país en concreto y en cada situación.

Los estudios de capacidad se han venido abordando por los organismos internacionales a través de su opuesto: el déficit de capacidad.

Si el déficit de la región ha quedado diagnosticado en su conjunto: la necesidad del fortalecimiento del Estado, para una ayuda eficaz en cooperación exige la identificación concreta del los agregados de la capacidad estatal que hay que fortalecer en cada realidad. Y ahí entra en juego de quién decide qué y qué papel corresponde a los países donantes y a los receptores. La cuestión es de profundo calado y no está resuelta. Algunas orientaciones se avanzarán en las conclusiones de este informe.

En la reciente Cumbre de febrero 2010, de la Unidad de América y el Caribe el presidente Oscar Arias entonaba el *mea culpa* en nombre de los países latinoamericanos al "…demostrar la total incapacidad –de los estados- para establecer prioridades en América Latina, una práctica que impide la concreción de una verdadera agenda para el desarrollo."[24]

A falta de esta clara identificación "estratégica" por parte de los países receptores, los déficit de capacidad se vienen acometiendo a través de trabajos de carácter general bajo dos tipos de abordaje: el déficit de capacidad administrativa y el déficit de capacidad institucional, sin que haya una clara distinción entre ellos. A ellos se ha sumado, en los últimos tiempos, cada vez más, el déficit de gobernabilidad que englobaría aspectos del primero y el segundo pero también mucho más como se evidencia en el análisis conceptual del ANEXO 2.1 y 2.2.

[23] El reciente terremoto de Chile, de marzo 2010, ha mostrado la fragilidad del Estado incluso en un caso tan paradigmático en la región.

[24] "*¿Qué cada palo aguante su vela*?" Discurso del Presidente Oscar Arias en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún (México), publicado en *El País,* 27 de febrero 2010.

Respecto al fortalecimiento institucional y la cohesión social: el diagnóstico refleja instituciones frágiles, lo cual significa débil capacidad de gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar conflictos distributivos, para afrontar los shocks externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y hacer frente al elevado nivel de desigualdad que caracteriza a algunos países en América Latina. Todo ello contribuye a minar la legitimación de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el coste de la innovación, el fortalecimiento de programas específicos de salud y educación y el respaldo a los actores sociales favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y táctico al "pacto fiscal" y las reformas tributarias son también clave.

Para la identificación de déficits concretos de capacidad administrativa[25] o institucional existen algunas metodologías introducidas por los principales Bancos para el Desarrollo con aspectos muy provechosos para la formación, a las que habría que agregar las evaluaciones de gobernabilidad del PNUD y los indicadores internacionales. Este asunto se examinará en el último análisis de esta evaluación.

2.2 CONTEXTO

2.2.1 Marco global y nuevo paradigma del desarrollo

La cooperación al desarrollo ha acumulado una experiencia de al menos cinco décadas. Carvajalino señala cuatro etapas en su recorrido.[26] En la primera los esfuerzos se concentraron en asegurar el suministro asistencial de bienes a los más pobres y en promover obras de infraestructura. En la segunda, la cooperación se concentró en el fortalecimiento de los gobiernos a través sus burocracias e instituciones. La tercera etapa de la cooperación al desarrollo surge a partir de los años ochenta y estuvo condicionada por la modernización económica, la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado y las privatizaciones. En la cuarta el foco se puso en el desarrollo institucional. Podría añadirse una quinta etapa que es la que tiene en el centro el desarrollo de la libertad.

Desde los años 60 a nuestros días se ha pasado de una especie de asistencialismo institucional "cuidando", a menudo, los legados post-coloniales hasta la gobernabilidad global de la política social, regulada por

[25] Son numerosos los estudios sobre el servicio público de las administraciones latinoamericanas. Se destacan los trabajos del BID y los estudios de casos nacionales sobre profesionalización de la Función Pública en el marco de la NGP realizados bajo el patrocinio del MAP y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) de España en 2002.Oscar Oszlak preparó el documento base que constituyó el marco teórico-metodológico de los estudios de casos nacionales: Brasil, Chile, Costa Rica y México.

[26] Carvajalino, G."Fortalecimiento de la sociedad civil y formación de capacidades" en *Fortalecimiento institucional y desarrollo, 2008.*

estándares de derechos humanos acordados internacionalmente (Sanahuja, 2007).

Las autocríticas de los organismos multilaterales al Consenso de Washington que puso en el centro de las preocupaciones el equilibrio macroeconómico y la primera oleada de Reformas del Estado, han conducido a la reciente incorporación de la pobreza como objetivo central en el diseño de las políticas y en las recomendaciones, lo que implica un rediseño de la agenda del desarrollo.

En las últimas décadas han proliferado toda una serie de instituciones interrelacionadas en torno a los esfuerzos por promover el desarrollo humano. El resultado para los países receptores es una sobrecarga de administración al tener que tratar con tantos actores. Del lado de los ciudadanos de los países receptores han surgido serias dificultades para entender quién puede satisfacer mejor sus derechos y por parte de los ciudadanos de los países donantes hay mayores exigencias para que las Agencias nacionales respondan de las ayudas.

En resumen, se viene atravesando un intenso proceso de cambio, tanto en las ideas como en las intervenciones prácticas que ha desarrollado un sistema complejo de normas multilaterales, basadas en acuerdos y estándares internacionales implementadas por un impresionante número de actores. Un resumen detallado sobre los hitos clave de este proceso se encuentra en el ANEXO 3.

En respuesta a esos grandes desafíos, los países donantes y receptores acordaron que la construcción de una nueva arquitectura era de suma importancia para fomentar la eficacia de la ayuda sobre la base de la reconstrucción de las relaciones entre los donantes y los receptores.

Lo característico de ese nuevo contexto es el consenso internacional para las políticas de cooperación: la “asociación global para el desarrollo” o lo que es lo mismo “la agenda social de la globalización” que culmina en la “Declaración del Milenio” del 2000[27]. El conjunto de acuerdos internacionales compete a los países industrializados que emplaza a los países donantes a otorgar más y mejor ayudas para el desarrollo, pero sobre todo a los países en desarrollo que deben comprometerse con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza.

La síntesis de los cambios que se han producido entre el viejo y el nuevo paradigma se avanzan en el cuadro siguiente que servirá para orientar la dirección de las acciones de formación que se diseñen.

[27] Los **Objetivos del Desarrollo del Milenio** (ODM) provenientes de la Declaración del Milenio representan un compromiso sin precedentes asumidos por los Estados miembros de Naciones Unidas ante la pobreza. Han sido firmado firmados por 147 Jefes de Estado y Gobierno, en septiembre de 2000.

Paradigma vigente		Nuevo paradigma
Naturaleza del Desarrollo	Mejoras en las condiciones económicas y sociales	Transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas
Condiciones para una cooperación al desarrollo efectiva	Buenas políticas que puedan ser prescritas externamente	Buenas políticas que han de ser "de generación propia"
La relación asimétrica entre el donante y el receptor de la cooperación	La relación asimétrica ha de ser contrarrestada con espíritu colaborador y con respeto mutuo	La relación asimétrica ha de ser vista como un problema y abordada con medidas que la contrarresten
Fortalecimiento para el desarrollo	Fortalecimiento del capital humano junto con instituciones más sólidas	Tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual
Adquisición de conocimientos	El conocimiento puede ser transferido	El conocimiento puede ser también adquirido
Las formas de conocimiento más importantes	El conocimiento generado en el Norte se exporta al Sur	El conocimiento local combinado con el conocimiento adquirido por otros países –en el Sur o en el Norte-

2.2.2. Marco geográfico regional: América Latina y el Caribe

Tras dos décadas de democratización y más de una de reformas económicas[28], las democracias emergentes de América Latina siguen teniendo pendientes importantes desafíos para consolidar la democracia y profundizar en reformas sustanciales. Ni las reformas económicas de los años 80 ni las administrativas que a veces las acompañaron se han mostrado suficientes. Muchos países siguen luchando por convertirse en verdaderas democracias liberales y multipartidistas y siguen siendo muy vulnerables a las crisis de gobernabilidad democrática debido a disfunciones económicas, desigualdades sociales y desgaste democrático. La involución sigue siendo un riesgo.[29]

Entre los retos más importantes de muchos países en Latinoamérica se encuentra la resolución de las tensiones entre reformas políticas y reformas económicas y las crisis de unas y otras. "La dimensión del debate contemporáneo sobre el desarrollo en América Latina representa el dilema central del proceso de desarrollo humano: las relaciones ambiguas y complejas entre democratización y reformas económicas"[30]. Para Oscar Oszlack el problema se resume en tres preguntas esenciales: ¿Pueden convivir la democracia y la crisis económica? ¿Son los regímenes vigentes en América Latina auténticas democracias? ¿Sobrevivirá la democracia en América Latina bajo estas condiciones?[31]

[28] Reformas económicas de inspiración neoliberal.
[29] Crisis política de Honduras.
[30] Santiso, C. *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*. Ponencia del Seminario: "La reinvención de la política y de la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina", organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), PNUD y Generalitat de Cataluyna. Barcelona, 22 y 23 de enero de 2001. Revista Instituciones y Desarrollo, Nº 8 y 9 (2001),págs, 325.366. Institut Intenacinal de Gobernabilitat de Catalunya. Barcelona. España.
[31] Oscar Oszlak. *Estados capaces: Un desafío de la integración.* Ponencia presentada para el Seminario-Taller "La Función Pública Nacional y la Integración Regional". CEFIR, Montevideo, 1996.

Lo cierto es que las economías de Latinoamérica, en concordancia con las tendencias globales, muestran un ascenso sin precedentes, si bien ese crecimiento económico no se ha traducido en desarrollo, en el sentido del impulso a políticas públicas que favorezcan la equidad.

Para que la región tenga éxito en su lucha contra la pobreza y la desigualdad y alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio se debe promover un crecimiento más incluyente.

La revisión y renovación del Estado en América Latina son tareas claves en la agenda de desarrollo de la región cómo señala el PNUD: "Una mayor convergencia y sincronía entre reformas económicas y reformas políticas para sustentar un desarrollo humano con equidad requiere "la reinvención de la política y la reactivación de la ciudadanía".[32] En esta nueva agenda, la reforma del Estado, "el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad ocupan el cruce de los caminos entre reformas económicas y consolidación democrática"[33].

Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo. Y esa debiera ser la diana de las ayudas de la cooperación.

Los cambios estructurales a los que asiste América Latina combinan una mayor exposición a los mercados internacionales – resultantes de la apertura, la integración y la globalización - con fuertes ajustes internos y fuertes procesos de descentralización. Internacionalización y descentralización actúan como pinzas reductoras de los espacios de decisión y autonomía de los Estados nacionales. Son estos nuevos ámbitos los que están creando nuevas demandas de capacitación que debieran tenerse en cuenta en la formación AECID.

De la experiencia acumulada en la región por el Banco Interamericano de Desarrollo se desprende un conjunto de lecciones[34] que son muy ilustrativas para orientar la formulación de las acciones de fortalecimiento de capacidades (incluidas las de formación). Estas lecciones son de dos clases. Las primeras vinculadas al marco conceptual con el cual se formulan los procesos y proyectos de reforma del Estado. Las segundas se refieren a proyectos específicos de reforma institucional y aspectos operacionales vinculados a los mismos que podrían orientar los contenidos de formación.

Lo que está en juego en América Latina como lo señalaba el Informe del PNUD 2004 es si: *La Democracia en América Latina* es una democracia efectiva. El gran reto es pasar de la democracia electoral a la democracia de la ciudadanía, reforzar los Estados en esa dirección y seleccionar las Instituciones clave.

[32] *Contribuciones para el debate: Estado-Democracia-Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. PNUD, 2008.
[33] *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*.PNUD.
[34] *Estrategia de Modernización del Estado*, BID. Enero , 2002.

2.2.3. La Asociación UE Y ALC: hacia dónde apuntan las estrategias[35]

La Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC) se fundó en Río de Janeiro en 1999. A través del la Comunicación de la Comisión europea 2005*: Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*[36] se estableció el marco de la nueva estrategia entre la UE y América Latina y el Caribe, con el propósito de renovar y profundizar en las relaciones que se habían mantenido en el último decenio. En dicha comunicación se insta a adoptar un "consenso europeo" que, por primera vez en cincuenta años de cooperación, proporcionaría un marco de principios comunes acordados por la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento**.**

La nueva estrategia propone: 1) intensificar el diálogo político, 2) crear un entorno propicio a los intercambios y a las inversiones, 3) respaldar los esfuerzos de los países de la región para contribuir a la estabilidad y a la prosperidad, 4) mejorar la cooperación para mejorar el entendimiento mutuo y 5) hacer más eficaz las ayudas a través de un renovado esfuerzo de coordinación.

Sin embargo, conviene destacar cómo han afectado los cambios de los últimos diez años a la Asociación UE-América Latina y el Caribe porque ello supone abordar nuevos retos y prioridades. La Comunicación de la Comisión: *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*[37] *(2009),* hace balance de la cooperación conjunta en la última década.

La UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina y el mayor inversor en la región. En los últimos diez años, la Comisión Europea ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a los 3000 millones EUR. Sobre la base de la experiencia adquirida, la Comisión expone a través de esta Comunicación, de septiembre del 2009, los fines y objetivos que deben guiar la estrategia para la región en los próximos años. Todo ello en sintonía con los documentos estrategia país y estrategia regional de la Unión Europea para el período 2007-2013.

Siguen siendo ámbitos claves muchos de los objetivos marcados en la Comunicación de diciembre 2005:

- *Mejorar la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálogos políticos y sectoriales*.
- *Promover la cohesión social*
- *Consolidación de las relaciones con los socios de la región*

[35] Sobre el tema y hasta el año 2005 ver: Freres, Ch y Sanahuja, J.A. *Perpectivas de las Relaciones Unión Europea. América Latina. Hacia una nueva estrategia*. ICEI.
[36] COM (2005) 311 final de 13.07.2005.
COM (2005) 636 final. De 8.12.2005. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina.*
[37] COM (2009) 495/3 DE 30.09.2009: *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales.*

Desde 2005 el contexto ha sufrido muchos cambios muy complejos y ha de atender a nuevos desafíos globales que plantean nuevos retos:

- *Crisis económica y financiera*
- *Amenazas contra la cohesión social*
- *Cambio climático*
- *Otros nuevos problemas han venido a sumarse al objetivo de lucha contra la pobreza.*
- *La migración*.

2.2.4. El nuevo contexto de la cooperación al desarrollo de la UE con América latina: la reorientación de la ayuda de los Países de Renta Media (PRM) a los países más pobres (PMA y LIC) [38]

Una cuestión que afecta de manera significativa a América Latina es la reorientación de la ayuda por parte de la Unión Europea a los países más pobres. Esto tiene especial transcendencia en América Latina y el Caribe, donde, salvo Haití, se ubican los países en la franja Países de Renta Media (PRM) que no les daría opción a las ayudas.

Entre los argumentos que ha esgrimido la UE están que, en muchos de estos países el verdadero problema no es la pobreza sino la desigualdad, y que no se justificaría invertir recursos desde el exterior para hacer frente a ese problema cuando los propios actores internos no están dispuestos a adoptar las políticas necesarias.

El planteamiento no es compartido por todos los países de la UE y existen informes que lo justifican. Promover la cooperación con los ODM y en particular con América Latina y el Caribe supone partir de sus especificidades y características en tanto PRM caracterizados por una elevada desigualdad y debilidades institucionales., "Buena parte de los PRM han registrado periodos de fuerte crecimiento que sin embargo, no han podido sostenerse (en un proceso cíclico de auge y caída), debido a una serie de obstáculos o "trampas del progreso" (Alonso 2006-2007) que, salvando las diferencias entre los países parecen radicar en tres grandes cuestiones:

a) Debilidad institucional y falta de cohesión social

b) Vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial.

c) Dificultades que enfrentan para la transformación tecnológica y productiva.

Los países de renta media pueden servir para movilizar más recursos en la región y alentar que los propios países en desarrollo y sus organizaciones regionales asuman mayores responsabilidades en la consecución de los ODM

El enfoque de las ayudas de cooperación debería, por tanto, responder a esas cuestiones y en relación a ellas la formación también debiera explorar qué aportación puede hacer a ese debate.

[38] Este epígrafe extrae las principales conclusiones del documento del Parlamento europeo sobre "La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina". *Balance y Perspectivas,* abril, 2008.

Se volverá sobre algunos de estos aspectos en los apartados de análisis de contenidos de la formación.

2.3. ESPAÑA: EL PLAN DIRECTOR 2009-2012

Las acciones de cooperación española se enmarcan dentro de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los cambios producidos en el desarrollo hacen aconsejable la revisión de la Ley para su adaptación al nuevo paradigma.

Desde 2005, España viene haciendo un esfuerzo redoblado para conseguir los objetivos internacionales: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, Declaración de Paris sobre Eficacia de la Ayuda y la Agenda para la Acción de Acra (AAA) y Consenso de Monterrey –renovado en Doha en 2008- al tiempo que trata de incorporar a su agenda nacional las nuevas cuestiones como el cambio climático, la crisis global de alimentos o la crisis financiera que constituyen nuevos retos para el desarrollo.

El ciclo anterior, con el II Plan Director contribuyó a consolidar la política de cooperación como una política de Estado. El III Plan Director enlaza de forma armónica con el anterior siguiendo un modelo común y prioridades compartidas, reflejado en el Pacto de Estado contra la Pobreza que fue firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria junto a la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE).

A finales de 2008 se atraviesa una crisis internacional de grandes y múltiples dimensiones que pone en cuestión la propia configuración de la arquitectura para la gobernanza global.

La Cooperación Española apuesta por un sistema más democrático, que tenga más en cuenta los objetivos de desarrollo y los principios de la eficacia de la ayuda. También apuesta por fortalecer el enfoque multilateral en los foros de discusión de la problemática del desarrollo y la cooperación con el ECOSOC como posibles centro de gravedad- y promover la rendición de mutua de cuentas en el ámbito global.

EL III Plan Director pretende continuar las reformas ya iniciadas para consolidarlas y avanzar a partir de las lecciones aprendidas, incorporando, a la vez, mayor solidez en la estructuración de sus elementos. Trata de hacer más selectiva su acción e intenta alinearse con las propuestas más avanzadas de la agenda internacional. Es el primero que parte de una evaluación del Plan anterior cuyas recomendaciones sirven para orientar las estrategias de futuro.

Recomendaciones de la Evaluación del II Plan Director:

- Acompañar el incremento de la ayuda con una apuesta firme por la calidad, para lo que es imprescindible:
- Avanzar en la coherencia de las políticas y en la educación para el desarrollo.
- Consolidar la participación y el consenso como características intrínsecas de la política de desarrollo y de cooperación, para lo que será necesario reforzar y reformar los órganos de participación social para hacerlos también más operativos.

La Política para el Desarrollo de España concibe el desarrollo como un derecho, que permite que las personas tengan cada vez más oportunidades para elegir con libertad y seguridad, desde el respeto a la diversidad, la igualdad y la justicia, en un medio ambiente limpio y saludable que garantice también este derecho al desarrollo de generaciones futuras.

2.4. LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACACIDADES PARA EL DESARROLLO: ENFOQUES A LO LARGO DEL TIEMPO

Desde el presupuesto de que la capacidad es un proceso que se adquiere, cobra toda su lógica el hecho de que también se puede fortalecer. Esa es la base de las intervenciones de fortalecimiento de capacidades. Pero cómo hacerlo es una cuestión que se ha visto afectada por los distintos paradigmas y enfoques de desarrollo.

En la década 1950-1960, las intervenciones de capacitación se fundamentaron en la cooperación técnica, basándose en transferencia de tecnología para mejorar las infraestructuras o bien reformas organizativas administrativas y capacitación de recursos humanos, en el nivel técnico. Surge, hacia los 80, un incipiente interés por el fortalecimiento institucional que cobrará mayor impulso en la década siguiente. A partir de los años 90, se prestó mayor atención al concepto de “apropiación” del proceso por los países receptores y la propia cooperación técnica sufrió ciertos ajustes: la aplicación de proyectos de corto plazo sustituyó a los grandes proyectos técnicos de largo recorrido.

La experimentación con modelos económicos del norte promovidos por los grandes Bancos y el Consenso de Washington dominaron la mayor parte de las experiencias de esa década, absorbiendo considerables recursos y a finales de los 90 empezaron a llegar las críticas y el reconocimiento de los fracasos.

Las conclusiones apuntan a que las actividades que los países donantes pueden desarrollar van más allá de la cooperación o la asistencia técnica incluyendo: facilitar el acceso al conocimiento, intermediación entre las partes interesadas para la consecución de acuerdos, participar en políticas de diálogo y negociación, dotar de recursos que ayuden a superar los cuellos de botella en los procesos de desarrollo de la capacidad; crear espacios de

aprendizaje práctico. Todas estas cuestiones que influyeron en las intervenciones de capacitación calan también en la capacitación concreta a través de la formación.

Poco a poco, la naturaleza de la capacitación para el desarrollo va planteando nuevos dilemas más de naturaleza política que exclusivamente técnica.

La Declaración de París de 2005 pone el énfasis en que el desarrollo de la capacidad debe ser un objetivo explícito de desarrollo nacional y una estrategia para la reducción de la pobreza, de ahí que se ponga el foco en prestar especial atención al "fortalecimiento de capacidad" o de "capacitación para el desarrollo".

Una vez efectuado el diagnóstico y definido los déficits de capacidad, las Agencias de Cooperación tratarán de abordar los problemas concretos proponiendo intervenciones específicas, las de formación en su caso. Y hay que ser consciente desde el diseño de los condicionamientos y límites políticos.

Las capacidades que se pretenden fortalecer pueden ser muchas veces contrarias a estilos de gobierno fundados en el uso político de los aparatos burocráticos y de las propias instituciones. Los líderes políticos se enfrentan a una disyuntiva, al mejorar las instituciones generarían beneficios públicos a largo plazo, al proporcionar mejoras estatales que podrían valorar los votantes, pero pondrían en juego sus principales bases de apoyo político. El fortalecimiento de capacidades institucionales atenta, en muchos casos, contra los intereses de maquinarias políticas cuya base principal de movilización electoral es el clientelismo que se beneficia de la posibilidad de ser recompensado por los líderes políticos mediante un acceso privilegiado a los recursos públicos, incluyendo puestos en la administración[39].

Precisamente, "lo que ha faltado hasta ahora y sigue faltando, es una comprensión de las relaciones y conflictos entre la reforma institucional y la política" (Prats,2000)[40] . Esta consideración debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar políticas de fortalecimiento.

En el nuevo modelo de Desarrollo, los dilemas centrales sobre el fortalecimiento de capacidad se basan en un binomio fundamental: las capacidades adecuadas a fortalecer y las transformaciones sustanciales que favorecen el desarrollo. ¿Qué se pretenden promover con la formación, reformas administrativas, institucionales, estatales, de buen gobierno? Y en consecuencia, ¿cuál es el contenido requerido de la formación? ¿Cómo se diagnostican los déficits que debe atender la formación? ¿Quiénes son los principales actores que deben participan en la planificación y diseños? ¿Cuál es el papel de las organizaciones que entran en juego? ¿Cuál la exigencia sobre la calidad de la gestión? ¿Basta sólo con una buena gestión y buenos resultados de las actividades? ¿Cómo relacionar los resultados operativos con los objetivos estratégicos? Y ¿cuáles son las metodologías más adecuadas para enfrentar estos estudios?

[39] Moreno, C. "Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México". *Revista de Ciencia Política*. Vol 27, nº2, 2007, p. 131-153.
[40] Sobre la importante diferencia de fortalecer organizaciones o instituciones ver ANEXO 4.

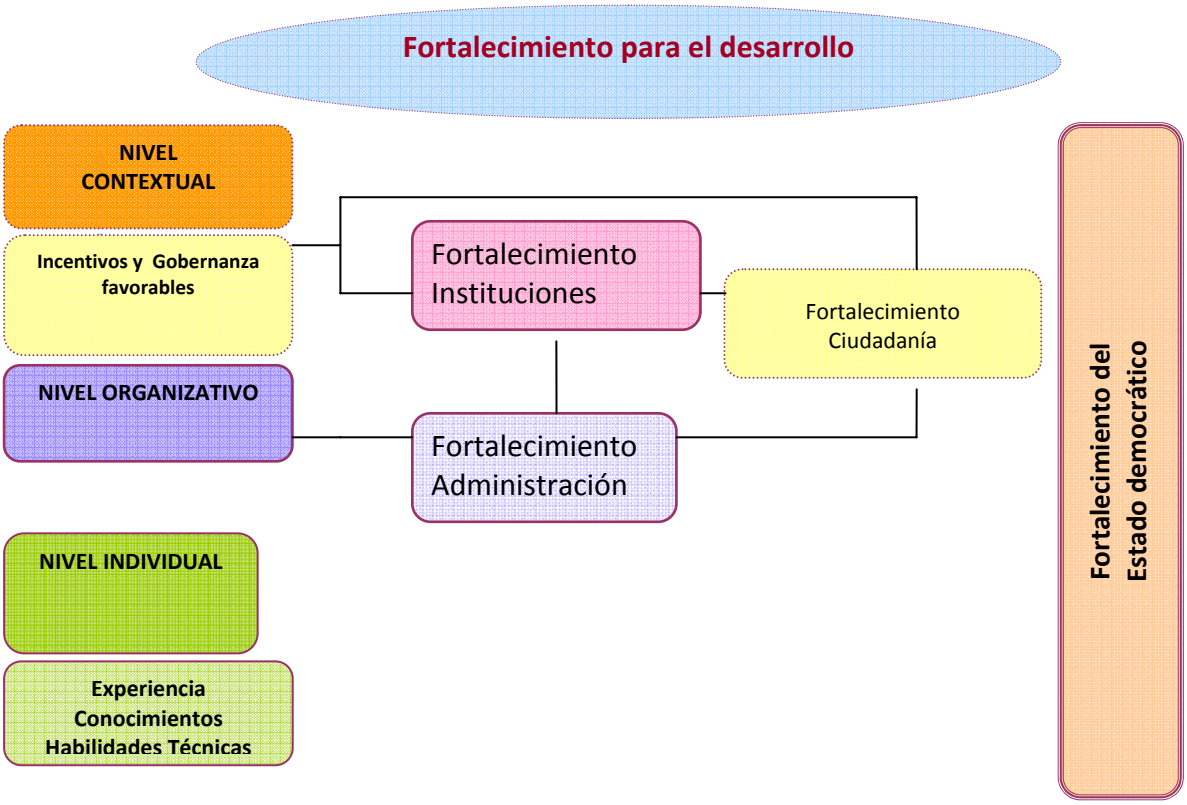
El punto clave es que muchas actividades de capacitación ayudan a los participantes a adquirir nuevos conocimientos, pero no mejoran los resultados en sus organizaciones. No se sabe bien cómo revierte la formación en la mejora de las organizaciones. En definitiva, no está claro cómo pasar del aprendizaje individual a la los resultados e impactos organizativos y en la sociedad.

Sin embargo es ineludible este triple abordaje. EL PNUD plantea las intervenciones de fortalecimiento de capacidades bajo ese triple enfoque: individual, organizativo-institucionaly social. Esos tres niveles son interdependientes y su tratamiento aislado daría lugar a un desarrollo asimétrico e ineficaz. Esta visión integral contrasta con planteamientos previos que se focalizaron en recortar las burocracias y reducir las distorsiones del mercado. El desarrollo de capacidades solicita mayor equilibrio: "requiere prestar atención a las organizaciones, al sistema de incentivos –reglas institucionales- a la educación y las oportunidades de aprendizaje, el liderazgo y los lineamientos administrativos que necesitan acoplarse para asegurar el desarrollo a largo plazo de los países."(Caballero y Gómez-Echeverri, 2008), pero además, atender al buen gobierno y al fortalecimiento de la ciudadanía. Las intervenciones, por tanto, requieren responder a tres niveles:

- *Nivel individual*: es el primer eslabón del desarrollo y del fortalecimiento de la capacidad. Faculta a los individuos para emprender un proceso continuo de aprendizaje y creación de conocimientos y habilidades. Dentro de este marco, los programas de formación pretenderían el desarrollo de los recursos humanos capacitando a los individuos con los conocimientos, las habilidades y el acceso a la información necesarios para planificar, administrar e implementar las políticas y programas de desarrollo.
- *Nivel organizativo-institución*: El desarrollo de la capacidad ha de ir más allá de la promoción del conocimiento y las habilidades individuales. El primer ámbito de repercusión son las organizaciones en las que los individuos trabajan. Por eso durante mucho tiempo las intervenciones fueron dirigidas a producir cambios en las organizaciones. Surge más tarde una concepción que tiene en cuenta el papel fundamental de las instituciones y el fortalecimiento y creación de instituciones se convierte en un objetivo clave de la ayuda al desarrollo. **La diferencia entre organizaciones e instituciones es fundamental para el diseño de indicadores que permitan medir los logros en un sistema u otro**.[41]
- *Nivel contextual*: El fortalecimiento de capacidades dentro de la sociedad como un todo con el fin de producir las transformaciones deseable es el papel principal de las intervenciones en el nivel social. Éstas se basan en capacidades de buen gobierno que creen los incentivos y oportunidades para estimular el fortalecimiento de la sociedad civil hacia el desarrollo.

El gráfico que se presenta a continuación representa estos tres niveles

[41] En el ANEXO 4 se recoge la diferencia que hace Prats entre organizaciones e instituciones.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/DAC (2006): "The Challenge of Capacity Development- Working towards Good Practice". DAC Guidelines and Reference Series, DAC Reference Document.

2.5. LA FORMACIÓN COMO HERRAMIENTA ADECUADA PARA FORTALECER CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO.

2.5.1. ¿Es la formación un instrumento adecuado para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo?

El nuevo paradigma de la eficacia de la ayuda es una reacción a conclusiones empíricas y evaluaciones de referencia que demostraron que los fondos de desarrollo no estaban aportando una contribución significativa a la reducción de la pobreza.

Tal vez habría que partir de una pregunta básica y difícil de responder ¿es la formación el instrumento más adecuado para fortalecer capacidades para el desarrollo? La respuesta es tan compleja que pone en cuestión la pertinencia de la pregunta. Aún respondiendo afirmativamente por el mero sentido común, requiere matizaciones. En primer lugar, porque la cuestión está ligada al tipo de capacidad que se pretende fortalecer y a los aspectos concretos de cada situación. Es el contexto el que justifica las intervenciones de Ayuda al Desarrollo y las formativas en su caso. Y el contexto en Latinoamérica, ha sufrido cambios sustanciales en las últimas décadas que deben considerarse. No todas las situaciones podrán ser abordadas eficazmente a través de la formación. Pero, además, habrá de tenerse en cuenta dos de las principales conclusiones de las evaluaciones del Banco

Mundial sobre sus programas de formación: los resultados de la formación están estrechamente ligados al diseño. Y es, precisamente, el déficit de buenos diseños una de las conclusiones sustanciales. Mientras esto continúe siendo así resultará poco riguroso cualquier juicio de valor a favor o en contra de la formación. Sobre este asunto se volverá con mayor detalle en el capítulo de análisis.

El análisis conceptual previo y el recorrido contextual anterior se proponían trazar el marco en el que están incardinadas las acciones de formación para la cooperación.

Y es que la primera salvedad que hay sobre las intervenciones de formación es de nuevo terminológica. La mayor parte de los Organismos multilaterales utilizan como sinónimo de formación el término capacitación que ha acabado por relegar al primero. Sustituir capacitación por formación no es correcto porque se sustituye la parte por el todo. Se puede capacitar con múltiples instrumentos, entre los que la formación sería uno más. Sin embargo, habrá que aceptar el mal uso frecuente de estos términos porque de otra forma sería imposible citar la mayor parte de la bibliografía sobre el tema.

La segunda salvedad responde al contexto de la formación. El diseño de las intervenciones no puede surgir desarraigado de la realidad a la que pretenden servir. Lo más probable es que no lo estén pero, a menudo, se prescinde en su formulación del contexto en el que se inscribe y en el que cobra sentido la intervención. El asunto cobra mayor relevancia por la velocidad con la que cambian los contextos actuales y al evaluar algo tan complejo como la ayuda al desarrollo y tan inaprehensible como la contribución de la formación al fortalecimiento de capacidades cuando la capacidad, como se ha visto, puede ser de diversos tipos.

Es el contexto el que justifica las intervenciones formativas y los recursos que invierten las Agencias en este capítulo. Y el contexto en Latinoamérica, ha sufrido cambios sustanciales en las últimas décadas. Los distintos paradigmas de la ayuda al desarrollo han influido en los contenidos específicos de la formación. No es lo mismo fortalecer la capacidad para administrar que la capacidad para gobernar. No es lo mismo fortalecer la Administración que el Estado en su conjunto y, en particular, el Estado democrático. No es lo mismo fortalecer políticas económicas que las que promueven la cohesión social, etc. No serán por tanto los mismos contenidos los que requiera la formación en cada caso y tampoco serán los iguales los instrumentos para medir sus logros.

2.5.2. La influencia de los distintos paradigmas del desarrollo en los contenidos de la formación.

La formación no ha sido ajena a las sucesivas reformas que emprendieron los países latinoamericanos. Es más, en gran medida, la formación financiada por las Agencias y organismos internacionales implicados en el desarrollo sirvió como instrumento para la consolidación de los objetivos de reforma impulsados. A través de un proceso de aciertos y errores los distintos paradigmas sobre el desarrollo han ido cambiando el foco sobre el

fortalecimiento de capacidades y eso ha afectado a la formación en una triple medida: los contenidos, las metodologías y los nichos de formación.

Formación y reformas burocráticas

- Las primeras reformas administrativas determinaron unos contenidos de formación específicamente técnicos orientados a transferir equipos, conocimientos y capacidades administrativas-organizacionales con un énfasis en la transferencia norte-sur y un predominio metodológico de la formación presencial y magistral.

Formación, Estado mínimo y gerencialismo público

- Los años 80 supusieron un punto de inflexión para América Latina y promovieron objetivos de formación en línea con el modelo de desarrollo de la agenda neoliberal. Las recomendaciones para reducir el tamaño del Estado reorientaron los temas fundamentales y los contenidos: i) la estabilización de las principales variables macroeconómicas –inflación, déficit público y déficit exterior-; ii) la liberalización comercial, mediante la progresiva reducción de las barreras proteccionistas; iii) la desregulación financiera y la eliminación de los controles.

  Estas finalidades políticas coincidían con la idea del Estado gestor y encontraron un instrumento a su medida en la cultura de la Nueva Gestión Pública que propugnaba el uso de técnicas de gerencia empresarial en la Administración.

  El gerencialismo público, de gran auge en los 90, se convirtió en una nueva cantera de temas formativos en búsqueda de las tres "Es" del *management* clásico: economía, eficacia y eficiencia, haciendo retroceder disciplinas tradicionales de la administración pública como el derecho y más aún la ciencia política. El objetivo de la capacitación se basaba en el dominio de las técnicas de gestión privada en la administración pública, con un énfasis en la gestión por resultados, en la tecnificación de las políticas y en el uso de instrumentos sofisticados que desembocaron en la tecnocracia. Además, las acciones formativas al servicio de la Nueva Gestión Pública se focalizaron también en cuestiones de desempeño organizativo y se acompañaron de una concepción de servicio a los ciudadanos bajo la consideración de cliente.

  En ese marco, la capacitación se centró en introducir, además de técnicas de planificación, análisis y control económico, sistemas de medición de desempeño, estándares de calidad y gestión por resultados, a fin de utilizar del modo más óptimo los recursos internos y de evaluar y retroalimentar los procesos de un Estado gestor.

  Desde el punto de vista metodológico fue la época de las *"best practice*" exportadas de los modelos anglosajones.

Muchas de esas "buenas prácticas" no llegaron a arraigar en las administraciones latinoamericanas al no resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en la que se fundaban y las condiciones culturales y políticas del medio en el que pretendían ser implantadas.

- *Formación, Estado necesario, institucionalismo(s) y reforma política.*

  Un tipo de institucionalismo estuvo en la base de las primeras reformas administrativas de los 60 a lo 80. Supuso una interpretación instrumental del papel de las instituciones desde su dimensión organizativa y técnica. Pero, es a mediados de los 90 cuando el institucionalismo se coloca en el centro de la ayuda al desarrollo.

  A pesar de los esfuerzos y los recursos consumidos por la reforma neoliberal, el bajo desempeño del aparato productivo latinoamericano y la "selección adversa" que trajo consigo ese paradigma propició el replanteamiento de la reconstrucción del Estado y de las instituciones para hacer frente a los retos del desarrollo no alcanzado. Los organismos multilaterales, entre ellos Naciones Unidas (NNUU) , Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el CLAD impulsaron una segunda generación de reformas basada en el nuevo paradigma institucionalista. El crecimiento sostenido de los países asiáticos demostró que una economía de mercado requiere algo más que reformas macroeconómicas, necesita de instituciones "eficaces" para optimizar su desempeño económico (Stiglitz 1998; Ocampo 2001). Irrumpe con fuerza la corriente del llamado institucionalismo económico[42].Los temas que afectaban al fortalecimiento de las instituciones económicas y sus especialistas se convirtieron en materia relevante de los programas de formación.

  Paralelamente, ya desde principios de los 90, la CEPAL había puesto el foco en la equidad junto al desarrollo económico. Un enfoque cada vez más integral empieza a considerarse por los Organismos del desarrollo cobrando mayor protagonismo el institucionalismo social. Se plantea el retorno del Estado como factor decisivo, no solo del crecimiento, sino de la distribución de la renta y de la igualdad social así como de la construcción de la democracia. El PNUD liderará está nueva reforma democrática del estado bajo presupuestos de orden ético y político situando la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando la satisfacción de las libertades y los derechos políticos, sociales y económicos[43].

- En el centro de la cuestión está la consideración de la vuelta a la política. "Es preciso pasar página y volver a hablar en términos políticos sobre temas políticos."[44] Un nuevo término se va a hacer

[42] Sobre el institucionalismo económico ver los trabajos de North, Williamson o Mancur Olson.
[43] Amartya Sen y NNUU enarbolan este nuevo paradigma.
[44] Nogueira, M.A. "Reforma do Estado e Fortalecimento da Democracia". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2006.

familiar al reagrupar todos estos enfoques: la gobernabilidad[45] como elemento clave en las cuestiones sobre del desarrollo. En concreto, la gobernabilidad democrática[46]. Todas estas cuestiones vuelven a reflejarse y a enriquecer los contenidos de la formación. Una buena idea sobre el peso que ha ido cobrando la reforma democrática en América Latina en la última década y el repertorio de temas que ha suscitado se encuentra en algunos trabajos estratégicos del BID. Entre los primeros, cabe señalar la investigación realizada en 2002, *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latin*a. El valor de este trabajo está en la aportación de evidencias empíricas sobre las democracias latinoamericanas. Sus conclusiones avanzan un diagnóstico que justifica los puntos débiles para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Estos resultados los irá incorporando el Banco a otros documentos estratégicos posteriores, en particular el *Modernización del Estado* (2003), que precisa con mayor detalle los temas estrella en la nueva reforma del estado: Sistema democrático, Estado de derecho y reforma de la justicia, Estado, mercado y sociedad, y la Gestión Pública. Finalmente, destaca el Informe de 2006: *La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina* que junto con los estudios y evaluaciones sobre gobernabilidad del PNUD, los Informes de CEPAL y las líneas estratégicas de la UE proporciona la cantera de temas de formación en la región dentro de la agenda global.

2.5.3. Lecciones aprendidas sobre los Programas de Formación

Lamentablemente no existen demasiados estudios sistematizados sobre la aportación de la formación al fortalecimiento de capacidades. Y el alineamiento de los programas de capacitación de los Organismos multilaterales con la estrategia global presenta importantes déficits como evidencian las conclusiones del Banco Mundial. Para provecho de esta evaluación y para una posterior relación con la formulación estratégica de los programas en España, se han recopilado algunas conclusiones dispersas de las experiencias de los principales organismos multilaterales.

o <u>En cuanto a los resultados</u>

- El Banco Mundial[47] es uno de los grandes promotores de formación – utiliza generalmente el término capacitación[48]. Financia

[45] Un término de extraordinaria labilidad utilizado desde posiciones bien opuestas. Para esta evaluación se ha partido de la conceptualización que hace Joan Oriol Prats en "Gobernabilidad democrática para el desrrollo humano. Marco conceptual y analítico*". Rev. Instituciones y Desarrollo*, Nº 10 (2001) Barcelona España. pág. 103-148.

[46] Strasser (2000), Nun (2000) y O'Donnell (2004) orientan sus trabajos a analizar las democracias en la región a principios del siglo XXI y los tres hacen hincapié en las desigualdades sociales y las características que adopta el pacto de gobernabilidad en los países de ALC.

[47] *Using Training to Build Capacity for Development*. *An Evaluation of the World Bank's Project-Based and WBI*. Grupo de Evaluación Independiente(IEG), Washington, DC, 2008. http://www.bancomundial.org/evalución/training/diagnosis.html.

[48] Aunque el Banco utiliza indistintamente capacitación queda aclarado que se trata de formación cuando por la referencia constante a los cursos y a las actividades pedagógicas a

aproximadamente 720 millones de dólares al año para actividades de capacitación a través de sus proyectos de préstamo y del Instituto del Banco Mundial.

En 2008, el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco llevó a cabo una evaluación sobre proyectos de capacitación al servicio del fortalecimiento de la capacidad para lograr objetivos de desarrollo cuyas conclusiones resultan muy elocuentes sobre el panorama de la formación en este campo.

En el ANEXO 5.1 se pueden encontrar las principales conclusiones de las evaluaciones de capacitación del Banco. Algunas de ellas han servido de hipótesis de partida a esta evaluación

- o <u>En cuanto a los contenidos:</u>

Se hace necesario determinar con mayor precisión cuales son las áreas prioritarias a las que dirigir la formación. Para ello, habría que trazar una matriz con las prioridades detectadas por los principales organismos multilaterales a las que se irán sumando los objetivos puntuales de las diferentes Cumbres para el Desarrollo y los que señale la Comisión europea.

BID 2003. Entre las primeras lecciones que extrajo el BID en 2003 en la Estrategia de Modernización del Estado[49], se destacan las siguientes áreas de interés para la formación: *Sistema democrático*, *Estado de Derecho y Reforma de la justicia, Estado, Mercado y Sociedad* y *Gestión Pública.* Para un mayor detalle de los contenidos de estas áreas consultar el ANEXO 5.2.

- o *La UE y sus prioridades***:**

La UE hace también su aportación a la Agenda internacional con la selección de una serie de prioridades. En el marco de su programación para los años 2007-2013 (ANEXO 6), la Comisión propone lo siguiente:

- Concentrarse en los temas prioritarios: cohesión social e integración regional.
- Dedicar la mayor parte de los fondos a reducir la pobreza en los países de renta baja (incluidos los pertenecientes a la categoría inferior de los países de renta intermedia).
- Realizar acciones concretas de interés mutuo con los países situados en la categoría superior de los países de renta intermedia.
- Seguir cooperando en el ámbito de la integración subregional con Mercosur, la CAN, y AC.
- Concentrar la programación regional para el conjunto de América Latina en sectores de interés estratégico o regional.

---

las que se refiere. Es decir, no deja duda que en los trabajos citados en esta evaluación, el Banco está hablando de capacitar a través de la formación.

[49] Modernización del Estado. Documento Estrategia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Agosto de 2003.

- Reflejar en la asignación de recursos la importancia que se concede a la región.

De las prioridades anteriores y teniendo en cuenta los escenarios y las tendencias globales, las de la UE y las de América Latina[50] se pueden extraer consideraciones bien importantes para la planificación formativa si se pretende que la política nacional esté en sintonía con la política europea. Son cuestiones que afectan a los contenidos de la formación y a la visión de en qué sentido actuar.

2.5.4. El nuevo paradigma del desarrollo y su incidencia en la formación.

Aunque el modelo de desarrollo avanza hacia un nuevo paradigma, éste no es aún una realidad consolidada. Lo sustancial en las nuevas estrategias de formación es que empiecen a plantearse en línea con el nuevo modelo. El cuadro siguiente trata de interrelacionar las características del nuevo paradigma y sus consecuencias en las estrategias de formación.

	Paradigma vigente	**Nuevo Paradigma**	**Consecuencias en la formación**
Naturaleza del Desarrollo	Mejoras en las condiciones económicas y sociales	Transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas	Definir las capacidades adecuadas en las que quiere incidir el Plan formativo
Condiciones para una cooperación al desarrollo efectiva	Buenas políticas que puedan ser prescritas externamente	Buenas políticas que han de ser "de generación propia"	Identificar necesidades desde la visión interna (indispensable diferenciar en cada país)
La relación asimétrica entre el donante y el receptor de la cooperación	La relación asimétrica ha de ser contrarrestada con espíritu colaborador y con respeto mutuo	La relación asimétrica ha de ser vista como un problema y abordada con medidas que la contrarresten	La relación asimétrica exige la cooperación y sinergia con el los actores principales implicados en la formación dentro del país (especialmente Sector Público)
Fortalecimiento para el desarrollo	Fortalecimiento del capital humano junto con instituciones más sólidas	Tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual	Necesidad de atender a los tres niveles con la formación. La dimensión social supone todo un reto respecto a los objetivos anteriores
Adquisición de conocimientos	El conocimiento puede ser transferido	El conocimiento puede ser adquirido	La formación concebida como proceso de aprendizaje que se adquiere por el conjunto de los actores
Las formas de conocimiento más importantes	El conocimiento generado en el Norte se exporta al Sur	El conocimiento local combinado con el conocimiento adquirido por otros países –en el Sur o en el Norte-	Equilibrar las experiencias generadas en el norte con las experiencias sur-sur, devolviendo protagonismo al conocimiento que generan los propios países de la región.

[50] Una buena síntesis sobre el tema se ofrece en el trabajo de Freres, Ch y Sanahuja, José Antonio. *Perpectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid, nov.2005, p.9-23 y

- ***Definir las capacidades adecuadas***

Esta premisa resulta del todo conveniente porque en señalar las capacidades adecuadas reside la esencia de prestar la ayuda eficaz y la posibilidad de poder medir lo que se consigue. Ya se ha señalado como hasta el momento el término genérico de capacidades se manejaba con dificultad a la hora de establecer los logros. Todo perseguía fortalecer capacidades pero al no especificarse segmentos concretos se dificultaba conocer el éxito.

Las capacidades adecuadas estarán en relación con el contexto global y específico de cada país, con el diagnóstico de cada situación y con la respuesta a la pregunta de si la formación es el instrumento adecuado para adquirir esa capacidad.

- ***Identificar necesidades de formación***

  - *Necesidades identificadas en la Agenda global y priorización de estrategias*

La identificación de necesidades en este campo proviene, en un primer nivel, de la propia Agenda global del desarrollo que marca los temas prioritarios a partir de sus objetivos. Otra cantera viene sugerida por los informes de los organismos multilaterales: PNUD, CEPAL, BID, Banco Mundial. Pero, es a las Agencias a las que les corresponde operativizar las acciones globales en sus propios planes de acción.

El final de los 90 trajo conclusiones rotundas sobre las reformas tecnocráticas: consumieron muchos recursos y no alcanzaron los resultados esperados. En el campo del desarrollo no incidieron en los objetivos finales. Quedó claro que no bastaba con mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. Las reformas administrativas siguen siendo necesarias pero el foco reclamaba un desplazamiento de la visión técnico-operativa a la estratégica. Este enfoque estratégico sigue siendo uno de los déficits reconocidos por los países.

En cuanto a la necesidad de reforzar el Estado democrático supone reforzar las administraciones pero también las instituciones medulares.

Sobre las instituciones, los documentos estratégicos sobre la *Modernización del Estado*[51] destacan, que aún considerando algunas tendencias positivas de las últimas décadas, persisten problemas acuciantes: atraso, independencia, confiabilidad y acceso en el sistema judicial, bajo nivel de credibilidad de los órganos de la democracia representativa como los parlamentos y partidos políticos, debilidades en los órganos administrativos y de supervisión y control; disfuncionalidades administrativas y fiscales en el proceso de descentralización, elevados índices de percepción en cuanto a la corrupción, y un ambiente de inseguridad ciudadana que impone altos costos humanos, económicos y sociales. Estas limitaciones políticas e institucionales

[51] *Modernización del Estado.* Documento estrategia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Agosto, 2003.

demandan esfuerzos adicionales en la perspectiva de alcanzar los requerimientos institucionales de una sólida gobernabilidad democrática.

La formación habrá de plantearse en qué medida puede ayudar en este camino teniendo en cuenta que el tema del institucionalismo hay que considerarlo desde una concepción sistémica o de equilibrio general. La comprensión resultaría muy fragmentaria si se limitase a considerar alguna de las características institucionales aisladas.

- *Identificación de prioridades desde la visión interna país.*

Necesaria diferenciación entre países. Sólo desde esa perspectiva se podrá obtener una mayor eficacia con las ayudas. Unos países necesitarán más el apuntalamiento de las instituciones claves del estado y otros podrán asumir cuestiones de mejora administrativa más avanzada. En cada caso habrá que seleccionar las acciones de mayor calado para producir cambios sustanciales. Habrá países en los que convenga trabajar en una línea y países que den mejor resultado en la otra. Se podrá incluso combinar acciones conjuntas en algunos casos. La cuestión es distinguir donde son más eficaces las ayudas y explicitar las estrategias. El resultado de la formación sólo puede derivar de un buen diagnóstico de necesidades, de su priorización y del establecimiento de objetivos claros así como de explicitar los resultados esperados.

2.5.5. Una demanda concreta: la formación del servicio público en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo

La capacitación de las administraciones públicas viene siendo una preocupación constante desde hace años y en particular, la situación sobre el servicio civil. Los informes del Latinobarómetro se han convertido en uno de los principales referentes informativos para conocer el estado de la situación de la profesionalización y el empleo público en la región. También son de interés los Informes de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.[52] A esta capacitación se han destinado numerosos recursos de los organismos multilaterales y por los diagnósticos aparecidos sigue siendo necesario mantener las ayudas.

La eficiencia y la calidad de la gestión pública aparecen como una exigencia para lograr un crecimiento sostenible y equitativo. Ello implica un sistema de regulación de la administración que impida los fenómenos de corrupción y clientelismo a los que se acaba de hacer mención. El mérito y la capacitación individual, por un lado y las necesidades y objetivos de la organización, por otro, deben ser los criterios por los que se rija la gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración. De igual manera, la eficiencia en la gestión de los recursos asignados y la búsqueda del interés general de la sociedad, ejecutado bajo el imperio de la ley, son principios a los que todo sistema de Servicio Civil debiera aspirar.

[52] Ver: BID. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, DC, 2006.

La importancia del Servicio Civil ha sido destacada repetidamente por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus sucesivas publicaciones: "hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno". *La Estrategia de Modernización del Estado* aprobada en 2003[53] señal a la Gestión Pública como una de las cuatro áreas prioritarias para la acción del banco y en particular: "desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad [...], mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto [...], modernizar la gestión de los servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

- *Lecciones aprendidas sobre los déficits del Servicio Público latinoamericano.*

Se cuenta, en los últimos años, con trabajos interesantes sobre la calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe que podrían abrir el camino a una metodología más sólida. Una de las aportaciones más completas es el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina[54]. El estudio se aplicó a los sistemas de servicio civil de 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004.

La formación, destacan los estudios, adolece de défic¡ts notables: el principal, la falta de contenido estratégico. Faltan planes sistemáticos de capacitación (Uruguay), se actúa reactivamente (Venezuela) siendo las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficits de desempeño para definir necesidades de formación (Argentina).

Las ofertas de formación se articulan a través de los Planes Institucionales de capacitación de las administraciones latinoamericanas que suelen estar bajo la responsabilidad de unidades internas, o bien se gestionan en colaboración con las Escuelas o Institutos de Administración Pública, Universidades u otros organismos de formación del sector privado.

En general, estos Planes responden más bien a la oferta que las instituciones prevén. Cuentan con un mercado asegurado debido a la existencia de necesidades insatisfechas, concursantes cautivos por obra de los regímenes de escalafón vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su currículo y por supuesto, candidatos legítimamente interesados en la oferta educativa que se les propone.

Del lado de la demanda, existe todavía una reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación de manera sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales como para el desarrollo de una carrera profesional y de puestos de responsabilidad. En general, resulta difícil para la mayoría de los países articular una demanda de servicios de capacidad que conduzca a obtener los recursos humanos requeridos en cada área. En

[53] Marco de referencia para la acción del BID en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil . BID, GN-1883-5,13 de marzo de 1996.
[54] Longo, F y alt. (Echebarría, K, ed, 2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* BID. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC.

parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual. También, porque no resulta simple ni lineal establecer la relación causa-efecto de exponer a un funcionario a determinada formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar determinadas funciones.

La demanda de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados sobre la necesidad institucional de contar con el personal idóneo. Con pocas excepciones, cada funcionario sugiere qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes. La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones es, probablemente, azarosa. Si bien puede suponerse que, en general, los funcionarios elegirán capacitarse en áreas vinculadas a su quehacer profesional, también es cierto que no siempre la capacitación elegida estará dirigida a reforzar sus actuales funciones.

- *Seleccionar y priorizar áreas críticas*

Una vez identificadas las necesidades habría que priorizar áreas críticas. La selección de áreas críticas debería ser una tarea propia de las instancias políticas que orientan y supervisan el proceso de fortalecimiento institucional del sector público. Sin embargo, en muchos programas de reforma, no se formulan con claridad políticas claras, que permitan detectar áreas críticas sobre las nuevas funciones y requerimientos del Estado. Esto se reconoce es así para la formulación de Planes de capacitación interna (Bonifacio, 2001), más problemática resultará entonces la recogida de información fiable cuando las administraciones latinoamericanas plantean demandas de capacitación a las Agencias de cooperación. Esta es una cuestión que requiere reflexionar sobre la necesidad de contar con metodología más sólida.

En cuanto al repertorio de temas que por lo general incluyen los Planes de Capacitación Institucional[55] de las administraciones latinoamericanas se ha realizado un somero análisis sobre algunos países y destacan los siguientes:

a) Promover actividades de capacitación que sustenten la articulación ínter jurisdiccional, de fortalecimiento de la gestión de las organizaciones públicas específicas y el desarrollo de competencias profesionales para funciones críticas o esenciales;
b) Establecer y sustentar la planificación de las actividades de formación realizadas en vinculación con las políticas de desarrollo de los recursos humanos, así como con las políticas prioritarias y planes estratégicos de las organizaciones públicas,
c) Fortalecer la capacidad descentralizada del sistema mediante actividades dirigidas al desarrollo de recursos y competencias para

[55] Se han estudiado algunos Planes de capacitación interna de Argentina, Colombia y Bolivia.

planificar y gestionar dispositivos de formación, así como para ejecutar actividades.

d) Mejorar la calidad del proceso de capacitación, incluyendo la planificación, los recursos y los resultados.
e) Modernizar los procesos de planificación y gestión de la capacitación, así como de realización de actividades, mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación.
f) Instalar un sistema de evaluación con criterios comunes y dispositivos adecuados, que informen y alienten la mejora continua de los procesos y productos de capacitación.

Esos Planes se completan a su vez con Planes Operativos[56] donde se definen objetivos de capacitación a corto plazo.

En cuanto a las inversiones en formación, según el Informe de Longo, mientras en algunos países se constatan limitaciones a la inversión en formación, en otros -Bolivia y República Dominicana- se han abierto, con ayuda internacional, centros con tecnología punta en formación para funcionarios, que según señala el informe, por el momento, están infrautilizados[57].

La cantera de temas para la formación es interesante pero más aún sería determinar el valor diferencial de cada uno de los actores que proporcionan formación en el país.

2.5.6. Valor diferencial de las Agencias de Cooperación en formación de capacitación de recursos humanos de las dministraciones públicas latinoamericanas.

Llegados a este punto, la pregunta que justificaría la acción de las Agencias sería si pueden las administraciones de cada país, individualmente, desplegar la institucionalidad necesaria para llevar adelante una política de capacitación o son necesarios sistemas transversales de diferente nivel que pudiera ser la aportación de las Agencias.

Si la respuesta anterior es afirmativa habría que vincularla a la siguiente: ¿cuál es el abordaje adecuado de las Agencias en la formación del servicio civil? Parece evidente que una ayuda eficaz debería basarse en criterios de complementariedad. Las Agencias sólo pueden poner de relieve su valor añadido si identifican los nichos complementarios de su actividad. Eso supone conocer bien la acción formativa con la que cuentan las distintas administraciones y plantearse estratégicamente los objetivos a reforzar. Para ello, con el fin de no duplicar acciones, se hace necesario partir de los trabajos de diagnóstico regional, las necesidades país y los programas que cada administración lleva a cabo. Además, se podrá contar con el análisis de los resultados e impactos de la propia formación a través de evaluaciones y

[56] Por citar un caso concreto se referencia el de Argentina que cuenta con un Plan Institucional de Capacitación Plurianual (PIC) que se complementa con el Plan Operativo de Capacitación (POC).

[57] Este es un aspecto a considerar por las Agencias, en particular por la AECID, que cuenta en Bolivia con un Centro muy bien dotado.

con las necesidades que se recojan por parte del conjunto de actores –por ejemplo los alumnos que han recibido la formación.

Sólo a partir de un diagnóstico preciso, las estrategias podrán poner el énfasis en cuestiones formativas de centralización o descentralización -dependiendo del país-, podrán focalizarse en la formulación de políticas sustantivas regionales, nacionales o locales o bien en mejorar el desempeño de sistemas transversales de gestión -planificación, presupuestación, evaluación.

No faltan algunas pistas que pueden servir a las Agencias de cooperación para diseñar sus Planes de formación como complemento de la capacitación que afrontan los propios países a fin de evitar la duplicidad o el solapamiento de acciones. El papel de las Agencias podría ser, en este punto, nivelador, porque existen entre las distintas administraciones –y dentro de cada país- grandes diferencias.

Será necesario un mayor esfuerzo metodológico para recoger de manera más sólida y sistemática las necesidades de formación de cada país e incardinar aquellas demandas razonables dentro de los objetivos estratégicos de cada Agencia. Convendría tener en cuenta los principales trabajos sobre el servicio público en Latinoamérica. En concreto y por la magnitud de su alcance, se recomienda el estudio del BID que utiliza una metodología[58] común de evaluación que permite el análisis comparado de los diferentes sistemas nacionales de función pública. Las dimensiones de análisis recogidas en el marco analítico del estudio son: eficiencia, mérito, consistencia estructural (estratégica, directiva y de procesos) capacidad funcional (competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad) y capacidad integradora. El modelo se estructura en 5 contenidos sistematizados en los siguientes apartados: Antecedentes, análisis del contexto institucional, análisis funcional del Servicio Civil (indicadores cuantitativos, análisis de subsistemas, organizativos de la función de RRHH y análisis comparados), índice del sistema de Servicio Civil y conclusiones y recomendaciones.

El marco analítico cumple con una doble función: sirve de base a la construcción de los diagnósticos, introduciendo un mínimo elemento de homogeneidad pero da cabida también a las distintas realidades para facilitar un análisis comparado de los resultados alcanzados en los distintos países.

La utilización de índices e indicadores permite la cuantificación de los resultados finales y facilita de este modo la tarea de comparación. De hecho, algunos de los indicadores son los mismos que usa el Banco Mundial y la OCDE lo cual permite comparar los resultados con otras regiones del mundo.

Lo interesante de este tipo de macro-estudio es que brinda a las Agencias de cooperación una panorámica y un diagnóstico para definir acciones justificadas y necesarias que permite seleccionar nichos complementarios de actividad. Además, el trabajo del BID tiene prevista una segunda parte que completará el panorama de la región.

[58] Esa misma metodología es la seguida en los Informes del Barómetro Iberoamericano.

Este tipo de trabajo constituye una buena base para la elaboración de los Planes de formación de las Agencias de cooperación. En la búsqueda de una ayuda eficaz, la formulación debiera estar más integrada en el conjunto internacional y de otra parte, ser más específica, apuntando a necesidades bien identificadas, utilizando, en lo posible, los indicadores que manejan instituciones que son referentes internacionales.

Sólo así la formación que imparten las Agencias podrán explicitar el objetivo de sus acciones:

a) Atender a las competencias existentes con el objetivo de mantenerlas y conservar la capacidad de aprendizaje.
b) Capacitar en el desarrollo de competencias para dar solución a problemas concretos de funcionamiento del estado y de la mejora del capital social, o de mejoras de la administración en su nivel estratégico, operativo, organizacional…
c) Propugnar la adquisición de competencias nuevas y necesarias para la realización proyectos de cambio a medio plazo.
d) Atender los requerimientos para determinadas profesiones que emergen o que son especialmente significativas para avanzar en el desarrollo y en los nuevos problemas que hay que afrontar.
e) Incorporar temas prioritarios en relación a nuevos problemas globales: drogas, trata de seres humanos, delicuencia organizada, violencia, seguridad, migración.
f) Priorizar contenidos estratégicos y su articulación con la operativa.

En síntesis hay que destacar la ausencia de Planes de Formación que contengan una visión estratégica. Las acciones se limitan a programas operativos que reúnen un conjunto de actividades que no se sabe con claridad a qué objetivos responden. Por lo general carecen de indicadores de impacto, por todo ello hay escaso conocimiento de los logros que alcanza la formación en el campo del desarrollo

2.5.7.Cooperación y sinergia con los principales actores de la formación en el país y en la región

Las distintas administraciones de los países latinoamericanos han afrontado la capacitación del servicio público bien a modo particular, dentro de cada departamento, bien a través de centros especializadas que han tomado el nombre de Escuelas o Institutos de Formación, probablemente por influencia del modelo francés de la ENA (1945) o del INAP español (1958). En esta tradición y a modo de ejemplo destacan en América Latina -sin agotar el elenco- el Instituto de la Administración Pública de Mexico (1955), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia-ESAP (1958), el Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (1973), EL Instituto Nacional de la Administración Pública de Guatemala (1980), la Escola Nacional de Administrção Publica de Brasil-ENAP (1986), el INAP de República Dominicana (1994) y en Paraguay el Instituto Nacional de Administración Pública.

Sin embargo, como señala Bonifacio[59], la sola existencia de estas instituciones no es suficiente para asegurar la consolidación de las políticas de formación de funcionarios, porque la consolidación institucional puede ser precaria bajo diversas circunstancias. Así países como Chile, Perú y Nicaragua, en los años de las reformas estructurales que redujeron el aparato estatal vieron diluirse instituciones de este tipo. De ahí que resulte justificada la intervención de las Agencias para complementar y neutralizar desequilibrios.

En general, tanto la acción interna como las ayudas internacionales se han dirigido a mejorar la capacitación en las administraciones públicas en los niveles individual y organizativo, siendo menos atendidos los niveles institucionales y sociales de la capacitación.

Otra cuestión de interés es la crítica que suscita que múltiples instituciones dirijan su acción a los mismos destinatarios. Sólo en el caso concreto de los cuadros directivos, la acción de la AECID se solapa con la de los Planes Institucionales, con los programas de las Escuelas o Institutos, con las Escuelas de Gobernabilidad o con la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Esta cuestión requiere una especial dedicación tanto respecto a la complementariedad de acciones como a la coordinación entre instituciones.

- *Un actor de formación de ámbito regional: La Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)*

Junto al manejo de buenos diagnóstico de necesidades para formular planes de formación, surge en paralelo la identificación del resto de los actores de la formación en Latinoamérica. Destacan, en primer lugar, las Escuelas y los Institutos de Administración Pública que, cuando existen, debieran ser uno de los grandes socios en los países y en la región. La cuestión resulta relevante para no solapar o duplicar acciones y para no malgastar recursos. Los Institutos y Escuelas de Administración Pública son, por lo demás, canales directos con el conjunto de la administración del país y trabajar en colaboración permitirá una mayor sinergia de las ayudas. Si se habla de fortalecimiento institucional, cabría plantearse el refuerzo de las Agencias a estas instituciones esenciales en la formación del país.

Pero existen además otros actores que han ido surgiendo en las últimas décadas y con los que habría que contar para determinar los nichos de formación que cubre cada uno. En particular, se destaca por su carácter transversal, regional e internacional, La Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas EIAPP. Gestionada por el CLAD, tiene la misión de articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias, promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la

[59] Bonifacio, J A. (2003) “La política de formación de funcionarios del INAP”. Buenos Aires.

institucionalidad democrática, a la mejora de la capacidad de la gestión del estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en Iberoaméricana.

Ante los requerimientos del nuevo Estado, los Programas de capacitación para la Alta Gerencia no resultaban satisfactorios. Junto a la capacitación gerencial se vio la necesidad de adquirir, cada vez más, una mayor visión estratégica, que apunte a formar recursos humanos en el marco de las nuevas funciones que deberá cumplir el estado. La capacitación se vuelve así más inespecífica (lo que no quiere decir de bajo nivel ni falta de especialización), orientada a un perfil de funcionario con capacidad para gerenciar lo público en sus diversos niveles. En este marco se vienen desarrollando las acciones del CLAD y de la EIAPP cuya coordinación con las Agencias de cooperación resulta ineludible.

El área de formación tiene, como objetivo contribuir al desarrollo de las capacidades directivas en el sector público de los países de la región, a través de acciones formativas integrales, de carácter innovador y de efectos multiplicadores en las áreas de prioridad para los países.

Actores significativos en la formulación de acciones formativas para América Latina son sin duda: PNUD, CEPAL, FIAPP y, por supuesto, en el ámbito europeo, la Comisión.

Ocuparse del buen funcionamiento del servicio público es atender a una de las capacidades estatales fundamentales: la capacidad de administrar. Con las peculiaridades que tiene la función pública en Latinoamérica. Aún así, se trata de una capacidad necesaria pero no suficiente. Cuando se habla de capacidad institucional se hace alusión a instituciones del sector público pero también a la interlocución de éste con el sector privado, sin desatender las instituciones informales que tanto limitan el desarrollo de una profunda democracia en América Latina. Supone promover la concertación social y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, fortalecer la independencia y la cooperación entre los poderes, impulsar procesos de gobierno locales, nacionales, regionales y globales. Se tendrá que considerar, entonces, la capacidad para gobernar o la gobernabilidad de los Estados, cuestiones todas ellas que requieren otros contenidos de formación distintos a la capacitación exclusiva del servicio civil.

2.5.8. Cambios en el paradigma de la formación

Se ha revisado hasta el momento la evolución y la influencia de los distintos paradigmas en el campo del desarrollo y en las intervenciones para fortalecer capacidades. Pero también el campo formativo ha sufrido transformaciones sustanciales en estos últimos años que permiten hablar de cambio de paradigma. Tanto el e-learning y la formación virtual como el énfasis puesto en la vertiente práctica y el lema “aprender haciendo” han relegado el término formación frente al de capacitación. Ambos términos se conciben por algunas instituciones como una de las modalidades del

intercambio de experiencias.[60] El problema es, otra vez, conceptual, el término capacitación incluye actividades distintas a la formación. Se puede capacitar a un país con asesoramiento técnico, con programas de hermanamiento, con intercambios de experiencias apoyadas o no en formación. La formación tradicional está en desuso y se pone en cuestión como instrumento clave para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Cuando los recursos son escasos la formación se mueven entre dos polos: para algunos la inversión en formación debiera dedicarse prioritariamente a áreas sustanciales para el desarrollo de los países como la educación; para otros, la cuestión es la formación de los grupos clave para operar los cambios.

En la actualidad, la formación convive en una frontera borrosa con otras actividades afines: programas de asesoramiento que incluyen formación práctica, programas de hermanamiento que pueden incluir formación, formación concebida como intercambio de experiencias, buenas prácticas que requieren para transferirse una sistematización del proceso y unos mínimos presupuestos teóricos, etc. Tal vez, estos solapamientos, sumados al déficit de buenos diseños y a la falta de evaluaciones de impactos, pone bajo sospecha, a menudo, a la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. El abordaje formativo responde a muy diversos enfoques que conviene explicitar en los diseños de intervención.

(i) Las competencias están siempre en función del contexto profesional en que se ejercen (Le Boterf ,2006),

(ii) Una perspectiva más amplia de la capacitación está ligada al desarrollo de los recursos humanos orientada a aumentar las capacidades del individuo no sólo para mejorar su desempeño actual sino también de futuro. (Iacoveiello, Falivene y Díaz ,1997)

(iii) la capacitación se desarrolla bajo una gran variedad de condiciones institucionales políticas, ideológicas y culturales que anticipan y sobredeterminan el espacio dentro del cual la capacitación puede operar, sus límites y sus alcances. (Davini, Nervi y Roschke ,2002)

(iv) Acordar programas de capacitación con consultoras externas o conformar grupos o estructuras *ad hoc* para la gestión de los proyectos que resultan distantes de las necesidades reales de los servicios locales y la inexistencia de evaluaciones y de memorias institucionales. (Roschke, Brito y Palacios, 2002)

[60] *Guía Metodológica para la Gestión del ciclo de un Intercambio de Experiencias.* EUROsociAL. Oficina de Coordinación. FIAPP. Madrid. Marzo, 2006.

En el ANEXO 7 se recoge una breve síntesis algo más detallada sobre estos enfoques.

- *El enfoque sur-sur*

Equilibrar las experiencias generadas en el norte con las experiencias sur-sur, devolviendo protagonismo al conocimiento que generan los propios países de la región.

- ***Conclusión del epígrafe***

Para tratar de eliminar las percepciones negativas que produce a veces la inversión en formación, en particular, cuando carece de una sólida formulación que la justifique y una metodología que permita medir sus acciones, se hace necesario mejorar la formulación de Planes por las Agencias, explicitar el enfoque de su acción, mejorar los diagnósticos y la identificación de necesidades, contar con los factores limitantes, definir las estratégicas prioritarias y contar con sistemas de evaluación sobre sus resultados e impactos.

3. PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES AECID. ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORMACIÓN TECNICA ESPECIALIZADA: FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE)

La información sobre este epígrafe responde a los Documentos PIFTE de 2006 a 2009[61] y algunas síntesis que se insertan en la web de la AECID sobre el Programa.

- ***Objetivo inicial***

El Programa Iberoamericano de Formación Técnica especializada se inicia en 1987 con la entrada en funcionamiento del primer Centro de Formación en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), con el fin de cubrir necesidades en materia de capacitación técnica de recursos humanos de las administraciones públicas iberoamericanas.

Este objetivo ha ido indisolublemente asociado a la formación impartida en los Centros de Formación en Iberoamérica, que se han constituido en estos años en centros de referencia para la formación y capacitación de personas al servicio de las administraciones públicas de los países iberoamericanos.

El Programa se ha desarrollado de acuerdo a los principios establecidos en la Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que especifica que la política de cooperación internacional para el desarrollo de Estaña determina "estrategias y acción dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo" a través de diferentes objetivos, siendo uno de los más importantes el apoyo a la instauración y consolidación de regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 3 apartado d).

El PIFTE tiene como objetivo esencial contribuir al desarrollo de las capacidades institucionales de los países iberoamericanos a través de la capacitación técnica de los recursos humanos y de las instituciones públicas

[61] Para última versión del documento completo publicada consultar web AECID.

de cada uno de los países, todo ello en aras de contribuir a modernizar y fortalecer a las administraciones públicas, de fomentar la mejor prestación de servicios públicos a los ciudadanos y favorecer la inclusión y representación en las instituciones de grupos excluidos como mujeres o pueblos indígenas.

- ***Trayectoria del Programa***

El Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada se ha desarrollado de acuerdo a una serie de características que se resumen en su condición de programa de **formación de y para las administraciones públicas de los países de la región iberoamericana**. A través de una oferta amplia y diversa de cursos, seminarios, talleres y foros de capacitación técnica organizados en colaboración con las administraciones públicas españolas y organismos internacionales, se ha constituido en un instrumento de amplio alcance para promover la adquisición de habilidades y de recursos técnicos por parte de las personas que trabajan en o para el sector público en cada uno de los países de la región.

Desde su creación, la finalidad del *Programa* ha sido la mejora de las habilidades de los recursos humanos de las instituciones iberoamericanas, que se traduzca posteriormente en una respuesta eficiente y de calidad, a las demandas ciudadanas. En el marco del Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 **se acentúan algunos rasgos del Programa**, reorientándose algunos otros en pro de la promoción del desarrollo a través de la capacitación técnica.

- Para que el refuerzo institucional suceda efectivamente, la definición de **las actuaciones de cooperación en materia de formación debe ir en línea con el cambio de paradigma que se está produciendo en la cooperación internacional para el desarrollo.** Es decir, se deben superar prácticas tradicionales e ineficientes como la elaboración de diagnósticos y ejecución de actuaciones basadas en la identificación de los problemas locales desde la visión de los países donantes, sin atender o escuchar las demandas y requerimientos de los países receptores, para pasar a una nueva etapa en que los actores donantes sean percibidos como acompañantes de procesos políticos y promotores de relaciones asociativas y coordinadas con los actores locales.
- Por otra parte, una adecuada definición de una estrategia de apoyo al fortalecimiento institucional, a través de la formación y capacitación de recursos humanos, debe ir aparejada de la **implementación de un conjunto de buenas prácticas en la cooperación técnica**, como son: la incorporación de los cursos, talleres y seminarios en programas y proyectos más amplios dirigidos al desarrollo de capacidades; un mayor cuidado en la selección de las entidades contraparte, valorando que éstas posean una voluntad real de promover innovación y desarrollo; la realización de identificaciones más rigurosas para hacer efectivas las intervenciones de fortalecimiento institucional; la formación de recursos humanos orientada a la naturaleza de los problemas detectados en las

organizaciones y a la impartición de **una oferta formativa adaptada a las necesidades de los destinatarios**.

- Para conseguir un resultado satisfactorio en la aplicación de los programas de formación técnica especializada en la cooperación internacional, se debe atender a las necesidades y demandas de las contrapartes latinoamericanas, lo que repercutirá en un **mayor y mejor impacto de la ayuda**. Ello **implica pasar de un modelo de cooperación técnica caracterizado por la estandarización de los medios y la flexibilidad en los resultados, a un modelo que priorice la apropiación de políticas y el fortalecimiento de capacidades institucionales como instrumentos de desarrollo**. Solo de esta forma se promueve la sostenibilidad de los programas y su contribución efectiva al desarrollo.

o ***Objetivos específicos***

El *Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada* ha tenido como objetivo esencial desde su creación contribuir al desarrollo, modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas iberoamericanas, a través de la capacitación técnica de recursos humanos, teniendo en cuenta la transversalización del enfoque de género y de inclusión de pueblos indígenas, con el fin de fomentar la prestación de servicios, mejorando la atención e integración del ciudadano en una administración pública más eficiente, accesible y democrática. El balance de estos años ha sido positivo[62], de acuerdo al criterio del número de personas formadas y a las redes de instituciones establecidas, indicadores que redundan en un progresivo incremento y mejora de las capacidades institucionales en los países de la región.

Sin embargo, en el momento actual, se están potenciando todos aquellos rasgos del Programa que mejor contribuyan a consolidar el fortalecimiento institucional necesario para promover políticas públicas que generen desarrollo.

> Capacitación y formación-->
> Aumento capacidades institucionales-->
> Fortalecimiento de las instituciones públicas-->
> Generación de políticas públicas que promuevan el desarrollo social, económico y político con equidad de género y respeto a la diversidad cultural

Este objetivo esencial que define un nuevo rumbo en el Programa[63], se potencia a través de una serie de **objetivos específicos**:

- Seguir promoviendo acciones de formación y capacitación técnica dirigida a los recursos humanos de las instituciones iberoamericanas

[62] La valoración es de la AECID y figura en los documentos de presentación en la web de PIFTE, de 2006 a 2009.
[63] El análisis posterior tratará de evidenciar en qué medida el Programa ha seguido ese nuevo rumbo al que se aspira o es más un desideratum.

que contribuyan al fortalecimiento y modernización de las administraciones públicas de la región.

- **Continuar fomentando el sector público** a través del incremento de sus habilidades y recursos técnicos con los cuáles contribuir a dar respuestas idóneas a los problemas sociales y económicos de sus ciudadanos.
- Favorecer, a través de la capacitación, **el aumento en la calidad de la prestación de servicios públicos** por parte de las administraciones públicas latinoamericanas, estimulando la generación de conocimientos, reflexiones y debates en torno a aspectos técnicos fundamentales para el desarrollo social, político y económico de los países de la región.
- **Seguir facilitando espacios de encuentro y diálogo** entre técnicos y expertos de las administraciones públicas de España y de Iberoamérica que sirvan para el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en cuanto a procedimientos, técnicas y acciones en la dinámica de su trabajo contribuyendo a definir e identificar conjuntamente problemas y soluciones en el ámbito de la capacidad técnica de la administración pública latinoamericana.
- **Concentrar y seleccionar la oferta formativa de acuerdo, únicamente, a las líneas prioritarias marcadas por el Plan Director de la Cooperación Española**. Los cursos que conforman la oferta del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada para el año 2006 se adecuan todos ellos a las líneas de trabajo que prioriza el Plan Director 2005-2008, siendo, por tanto, coherentes con los proyectos y programas que se llevan a cabo por distintos actores para este ámbito geográfico. Así mismo, conviene mejorar la coordinación con otros programas y proyectos de la cooperación española, de forma que el Programa de Formación Técnica Especializada se constituya en un complemento ineludible para los mismos.
- **Contribuir a la profesionalización de los recursos humanos** al servicio de las administraciones públicas iberoamericanos, priorizando el enfoque de género e incorporando a las mismas a sectores sociales excluidos, tales como pueblos indígenas mediante los recursos que ofrece la capacitación técnica.
- **Potenciar el uso de nuevas tecnologías**, tanto en lo que se refiere a la práctica docente desarrollada en el marco del Programa como, sobre todo, a los contenidos del mismo. Ya en la actualidad se imparte una formación de calidad que incorpora y difunde los últimos avances científico-técnicos de cada área de conocimiento que se desarrolla en los diferentes seminarios o cursos; sin embargo, es necesario enfatizar en esta característica para años sucesivos.
- **Promover el trabajo en red**, asumiendo que el conocimiento se encuentra disperso, tanto en lo que se refiere a espacios geográficos como a instituciones susceptibles de transferirlo y programa iberoamericano de formación técnica especializada estimularlo, se adopta una metodología de trabajo en red y de facilitación de espacios de encuentro e intercambio de experiencias, que favorezca que circulen los flujos de información tanto entre las instituciones españolas coorganizadoras de los cursos como entre los representantes iberoamericanos participantes en los mismos.

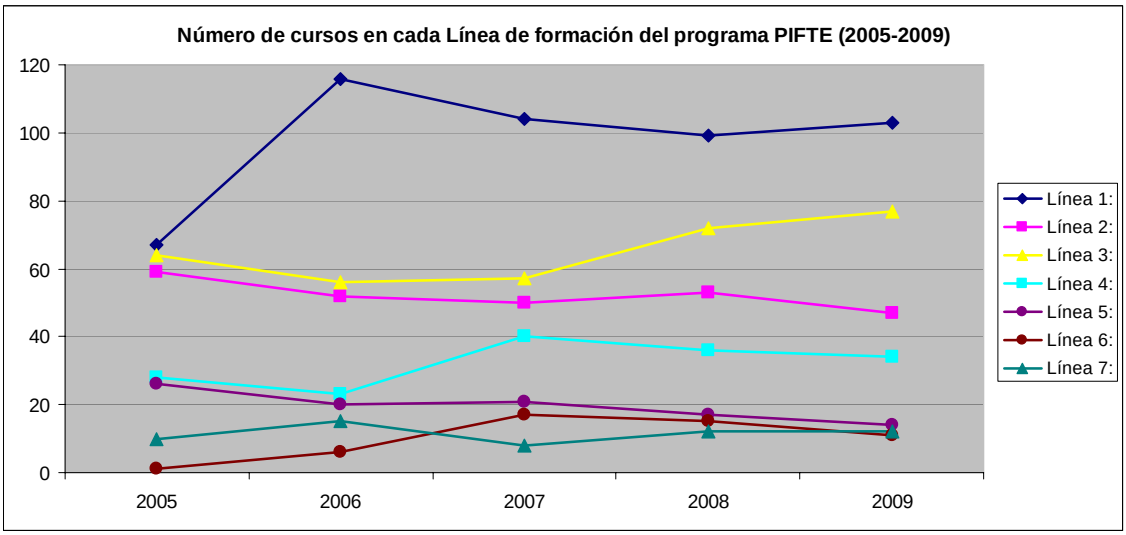
- **Fomentar los procesos de integración iberoamericana** en su conjunto, así como los procesos de integración subregional, a través del intercambio de experiencias desarrolladas por sus administraciones y de la creación de redes de instituciones y de la triangulación de la formación.
- **Potenciar y complementar los programas de cooperación al desarrollo** llevados a cabo por la AECI para la región iberoamericana, específicamente los programas horizontales (Patrimonio para el Desarrollo, Araucaria XXI, Programa de Gobernabilidad y Programa Indígena). Además, el Programa tiene vocación de servir de instrumento para el desarrollo de los programas de cooperación subregional, tal como viene sucediendo con el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

o ***Las líneas temáticas de PIFTE***

En el actual contexto, la herramienta formativa se constituye en un **instrumento esencial de la cooperación española** para impulsar los procesos de reforma y modernización del Estado en la región y, consecuentemente, para promover desarrollo. Como instrumento de fortalecimiento institucional, se encuentra presente de forma transversal en las siete prioridades sectoriales definidas por el Plan Director:

1) Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; 2) Cobertura de las necesidades sociales; 3) Promoción del tejido económico y empresarial; 4) Medio ambiente; 5) Cultura y desarrollo; 6) Género y desarrollo; y, 7) Prevención de los conflictos y construcción de la paz. En todos estos sectores, el *Programa* realiza actividades formativas, propiciando el intercambio y transferencia de conocimiento de las administraciones públicas españolas a sus homólogas iberoamericanas y de éstas entre sí. En esta nueva etapa, el *Programa* tiene vocación de constituirse en uno de los instrumentos esenciales para fortalecer las capacidades institucionales, con el fin de promover políticas públicas de calidad en cada uno de los sectores priorizados y, por tanto, de generar desarrollo. En definitiva, el *Programa* refleja la voluntad de que **el fortalecimiento de las capacidades institucionales se constituya en un eje transversal de la cooperación española al desarrollo**.

El siguiente gráfico muestra el número de cursos que se han celebrado en cada línea a lo largo del periodo 2005-2009.



- ***Destinatarios***

Los beneficiarios del programa siguen siendo las instituciones[64] públicas iberoamericanas, siendo las personas que tienen la responsabilidad del diseño y la gestión de diferentes políticas públicas sectoriales quienes participan en las actividades formativas que conforman el *Programa*. Ello implica que los participantes deben estar en servicio activo en instituciones u organizaciones que trabajen en el desarrollo del sector público de cada uno de los países y en ciertos casos también en instituciones privadas con orientación hacia lo público, con el objetivo compartido de ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos y de contribuir, por ende, al desarrollo humano. Esta orientación esencial intenta contribuir a desarrollar y potenciar las iniciativas y procesos de creación de **función pública profesionalizada**, tanto a través de programas y proyectos destinados específicamente a este fin como mediante el impacto indirecto que aporta la capacitación a la profesionalización y estabilización de los recursos humanos al servicio de la administración pública.

La selección de los destinatarios se hace en base a un perfil predeterminado de forma conjunta entre las instituciones españolas colaboradoras y la AECID. Los criterios de selección se condensan en indicadores de mérito académico y profesional y en indicadores de pertinencia e impacto relacionados con el perfil laboral de los solicitantes. De este modo, se tiene en cuenta el puesto de trabajo desempeñado, la responsabilidad en la toma de decisiones y la capacidad de réplica de los conocimientos adquiridos, ponderando criterios geográficos, de género y de inclusión de personas procedentes de pueblos indígenas. En la mayoría de los programas

[64] Aquí se asocia sin distinción instituciones a administraciones. Sobre el asunto se remite al ANEXO 4.

iberoamericanos de formación técnica especializada se promueve el aval de la institución en la que presta sus servicios el participante en el curso.

La AECID financia el alojamiento y manutención de los participantes iberoamericanos en los cursos que se desarrollan en los Centros de Formación en Iberoamérica, así como el viaje y la manutención para los que participan en cursos de formación en España.

- ***Instituciones colaboradoras***

La mayoría de las instituciones colaboradoras con el *Programa* continúan siendo los Ministerios de la Administración General del Estado, a través de diferentes Direcciones Generales de la misma, Servicios de Relaciones Internacionales de poderes del Estado (Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y otros), Direcciones de Cooperación al Desarrollo de Comunidades Autónomas, Fondos Municipales y otras instituciones públicas o semipúblicas vinculadas con la cooperación española al desarrollo. Desde el año 2006 se han venido organizando cursos y seminarios diversos en colaboración con organismos y programas internacionales, tales como CEPALILPES, PNUD, BID, BM, OIT, IDEA Internacional, OEI, CYTED, entre otros, línea que habrá que potenciar aún más en el futuro.

La programación de los cursos se realiza conjuntamente entre la AECID y los responsables de las diferentes instituciones, en respuesta a las demandas recibidas de la administración iberoamericana, en el marco de las áreas de intervención priorizadas por la cooperación española en colaboración con los gobiernos de los países iberoamericanos. Las instituciones colaboradoras desarrollan la temática de los cursos y organizan el programa de los mismos. Igualmente la organización del curso se realiza de forma conjunta entre el Director de cada curso y los responsables de cada Centro de Formación en Iberoamérica o de la AECID en Madrid.

Las instituciones colaboradoras aportan al personal docente o participante de nacionalidad española y, en algunos casos, estas mismas instituciones financian el viaje de los iberoamericanos desde su ciudad de origen hasta el Centro de Formación en Iberoamérica en donde se celebre el curso u ofrecen el alojamiento para los iberoamericanos en el caso de algunos cursos que se celebran en España.

- ***Sedes del programa***

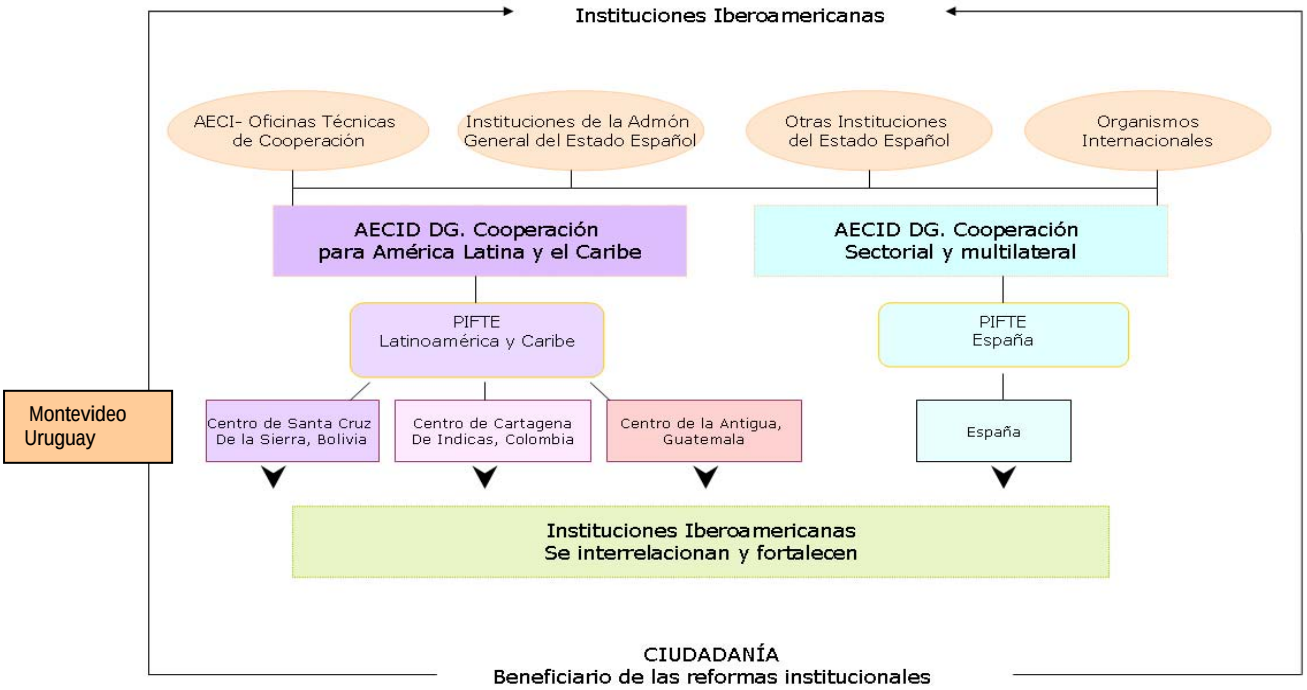
La actividades formativas de mayor duración o en las que el componente práctico y de visualización sobre el terreno de la realidad española es el motivo fundamental, se desarrollan en España donde, generalmente, los participantes reciben la formación en instalaciones de las propias administraciones españolas coorganizadoras de las mismas. Las de menor duración que no precisan del desplazamiento de los técnicos iberoamericanos a nuestro país, se realizan en los Centros de Formación que la cooperación española tiene en el exterior.

En la actualidad existen cuatro Centros de Formación en Iberoamérica, situados en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en funcionamiento desde 1987, Cartagena de Indias (Colombia) con actividad desde 1993 y La Antigua (Guatemala) que funciona como tal desde 1995, y el Centro de Montevideo que ha entrado en funcionamiento en 2009.

Los tres Centros responden a un intento por parte de España de ofrecer una formación especializada de y para la administración en sus diferentes ámbitos de actuación. Este primer intento desarrollado a finales de la década de 1980, se basaba en la idea de aprovechar la experiencia y buena disponibilidad de los diferentes departamentos de la Administración General del Estado español para realizar cursos y seminarios, con el fin de transferir conocimientos, técnicas y metodologías. A la vez, con ello se iniciaba un tímido intento de crear contactos y vínculos con instituciones iberoamericanas susceptibles de recibir esta formación.

Los cuatro Centros de Formación tienen un carácter Iberoamericano, pero su consolidación ha ido añadiendo un valor adicional como dinamizadores de la actividad cultural, social y económica a nivel nacional del país en que radican. Este hecho se palpa fundamentalmente a nivel internacional en el aumento del número de participantes y actividades anuales, y a nivel nacional, en la actividad cultural desarrollada como complemento a la actividad formativa, generando y dinamizando la vida intelectual y cultural local.

El Programa implica una gestión compleja en la que intervienen diferentes instituciones y organismos y se imparte en los Centros de Formación que tiene la AECID en Iberoamérica.



(*)El centro de Montevideo se ha creado en 2009.

Esquema del Programa:



- ***Presupuesto***

Los datos facilitados por la AECID sobre el presupuesto del Programa son los siguientes:

El Presupuesto de los Centros ha sido:

AÑO	ANTIGUA	CARTAGENA	STA. CRUZ	MONTEVIDEO	TOTAL
2005	909.000	905.000	675.000		2.489.000
2006	1.278.238	1.217.480	670.000		3.165.718
2007	1.777.530	1.451.400	806.900		4.035.830
2008	1.760.000	1.552.000	955.000		4.267.000
2009	1.680.000	1.877.500	893.500	900.000	5.351.000

El Personal de catálogo de personal de los Centros es:

Sta.Cruz: 15 personas, Cartagena: 10, Antigua: 9 y Montevideo: 6

4. ENFOQUE EVALUATIVO, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS

El enfoque de evaluación se ha planteado en una doble línea, la primera, bajo una concepción integral que teniendo en cuenta la planificación y la implementación de PIFTE 2005-2008 trata de responder a la eficacia a través de una evaluación de resultados.

La segunda línea, en base a las cada vez más reclamadas evaluaciones estratégicas, avanza los cambios que deberían tener los diseños de los Programas de formación para el fortalecimiento de capacidades el desarrollo y su alineamiento con la estrategia nacional e internacional a fin de servir de orientación la planificación futura.

El enfoque metodológico ha partido de un *análisis conceptual* y *contextual* para poder, de una parte, desagregar los distintos elementos que componen el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y de otra, insertar las acciones en contextos concretos.

En cuanto a la *arquitectura de criterios* que han servido como referente de evaluación se ha tomado como base una *triple estructura* en función de los propios requisitos que establece la evaluación:

1. **Nivel operativo**: el análisis en ese nivel ha pretendido verificar los resultados e impactos de los programas del PIFTE en relación al Plan Director 2005-2008, bajo criterios de *eficacia en la planificación: pertinencia, coherencia, cobertura y complementariedad*, en la implementación: *procesos clave de gestión y coordinación y gestión de resultados* y eficacia de los resultados e impactos de la formación

2. **Nivel estratégico España**: verificar si los programas formación AECID para el fortalecimiento institucional están alineados con el nuevo Plan Director 2009-2012 y con las estrategias sectoriales bajo criterios: *integración estrategia- operativa, eficacia de la ayuda – impactos en el desarrollo-, gestión por resultados y cooperación institucional.*

3. **Nivel estratégico internacional**: verificar si la capacitación para el fortalecimiento institucional a través de los programas de formación

de la AECID está alineada con las estrategias internacionales bajo los cinco criterios de la Declaración de Paris: *apropiación, alineación estrategia internacional, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua* Para mayor detalle sobre los criterios ver ANEXO 8.1 y 8.2.

Los criterios son la traducción a valores de la *matriz de preguntas* que impulsa la evaluación, ANEXO 9, cuyo norte persigue determinar la calidad de las ayudas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo que aportan las intervenciones formativas de la AECID a los países en Latinoamérica. Para un mayor detalle sobre las herramientas ver ANEXO 10, 11 y 12.

4.1. Restricciones

Antes de iniciar el análisis de resultados PIFTE 2005-2008 conviene tener en cuenta las limitaciones que ha tenido la evaluación para la recogida de datos.

El Programa, que no ha estado exento de avatares en todo su recorrido, ha sufrido en 2009 uno de sus años más particulares. Repartido, a primeros de año, entre dos direcciones generales: la Dirección General de Cooperación Sectorial y Multilateral, la Dirección General de Cooperación para América Latina y el Caribe, ha estado afectado por los dos cambios que se han producido en esta última dirección a lo largo del año, volviendo a reunificarse, a finales de año, en la Dirección de América Latina y el Caribe.

Los cambios en la dirección del Programa han ocasionado varios momentos de impasse muy determinante para la obtención de información. Los Centros y los gestores requerían la autorización de sus superiores y el proceso ha sufrido demoras que han restado tiempo a la evaluación.

Además, el Programa se ha visto afectado por otros cambios significativos. En primer lugar, el cambio de destino de la responsable de las actividades del Programa en España. Por otro lado, la AEVAL había constituido un grupo de seguimiento metodológico con la participación de una experta de la DGPOLDE que abandonó el proceso en el último trimestre del año al obtener destino fuera del país.

A lo anterior ha de sumarse la limitación presupuestaria de la AEVAL para conocer en situ los Centros de formación y para tener más tiempo para entrevistar a los Directores y solicitarles información directamente.

- “Los condicionamientos para aplicar lo aprendido en el nivel organizacional es el segundo factor determinante para un exitoso fortalecimiento de capacidades según las evaluaciones del BM. Además, de un buen diseño de formación, el análisis previo de su éxito requiere valorar las condiciones críticas del contexto que puedan impedir aplicar o aprovechar lo aprendido. La medición en el nivel institucional y en el nivel social son el aspecto más difícil de determinar”.

No hay nada en la programación PIFTE que tenga en cuenta las limitaciones ni mediciones sobre los resultados o impactos de las acciones formativas. Y tener en cuenta esas limitaciones resulta determinante a la hora de diseñar los contenidos de formación con mayor acierto.

La encuesta aplicada a ex participantes proporciona datos de interés en un doble sentido: i) límites externos al proceso de formación: un 48% de la muestra de participantes en acciones formativas plantea límites en los recursos técnicos o tecnológicos en su institución y un 21% falta de receptividad de la dirección a posibles cambios; ii) límites de diseño de la formación: 14% no haber obtenido los conocimientos prácticos suficientes para revertir la formación recibida. Otro porcentaje apunta límites que están a caballo entre los límites externos y de diseño: un 42% señala la brecha existente entre la formación recibida y la realidad y un 16% señala límites sin especificar.

5. ANÁLISIS

5.1. MARCO OPERATIVO

“EFICACIA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE) EN EL MARCO DEL PLAN DIRECTOR 2005-2008”

¿En qué medida se puede probar la eficacia del PIFTE (resultados e impactos) en relación a la estrategia 2005-2008?

Para responder a esta pregunta y las subpreguntas que contiene la matriz de evaluación, se va a tratar la eficacia en una triple dimensión: 1) la eficacia del programa en su diseño y formulación, 2) la eficacia en su implementación y 3) la eficacia de sus resultados -los específicos de la formación- y los impactos en la generación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Además, se tendrán en cuenta los límites de la evaluación al obtener resultados de la formación…

5.1.1. EFICACIA DE LA PLANIFICACIÓN

Para poder pronunciarse sobre la eficacia de la planificación de PIFTE se requiere, en primer lugar, establecer los criterios de evaluación que servirán de referencia: **pertinencia** del diseño respecto a las necesidades percibidas, **apropiación** por los países destinatarios de la ayuda, **coherencia** de las medidas respecto a los objetivos señalados, **cobertura** del programa respecto al diseño del grupo de destinatarios y **complementariedad** de las acciones AECID en relación con las llevadas a cabo por otros actores de formación en la región.

Elementos básicos para este análisis han sido los documentos PIFTE, desde el 2006, -primera adaptación del Programa a la estrategia 2005-2008- y los sucesivos hasta 2009. La formulación no ha variado en estos años y se mantiene la misma en el documento 2009, del que se han toman las referencias.

Como norte de este análisis se utilizarán las conclusiones de la evaluación del Banco Mundial que se citó en la parte expositiva, sobre los proyectos de capacitación al servicio del fortalecimiento de la capacidad para lograr

objetivos de desarrollo[65], con el fin de que el análisis mantenga una vinculación con referentes internacionales que han realizado evaluaciones sobre la materia.

5.1.1.1. PERTINENCIA y APROPIACIÓN

El análisis tratará de ir respondiendo en su avance al diseño de evaluación. (Matriz de preguntas, Nivel operativo: O1-O9 y O18-O22)

- **UN DISEÑO ADECUADO**

"El éxito de la capacitación depende de un diseño adecuado"

La evaluación del BM concluye que buena parte de las actividades de capacitación presentaban defectos en el diseño que influyen en los resultados. Por ese motivo el análisis partirá de las premisas que requiere un buen diseño analizando en qué medida se cumplen esos requisitos en PIFTE.

- ***Contexto y diagnóstico de necesidades***

"Un buen diseño tiene como punto de partida un análisis de contexto y un diagnóstico de necesidades"

El diagnóstico es un punto esencial para la formulación de las estrategias coherentes de fortalecimiento de capacidad. Se trata de un proceso estructurado y analítico en el que las distintas dimensiones de capacidad se valoran dentro del contexto general, regional y en el específico país para determinar donde se encuentran los déficits que se quieren cubrir con las intervenciones de formación.

Se parte, por tanto, del contexto y se habrá de tener en cuenta también los cambios que se van produciendo en el modelo de desarrollo.

Como se vio en los capítulos previos, el marco internacional de la cooperación ha sufrido profundas transformaciones. Han surgido nuevos objetivos compartidos por la comunidad internacional y nuevas fórmulas de trabajo. Sin embargo, los cambios no están del todo asimilados.

El primer resultado del análisis de PIFTE que se puede extraer del estudio de los documentos 2006 a 2009 es la ausencia de contexto que justifique la intervención. La intervención formativa en su conjunto aparece desenraizada del ámbito geográfico y el contexto que la justificaría. Tampoco hay nada en los documentos PIFTE que haga mención a los cambios que han afectado al paradigma de la formación en las últimas décadas. Sin embargo, el Programa no ha sido ajeno a los cambios que se han producido como se verá en el análisis de contenidos.

[65] Grupo de Evaluación Independiente (IEG, siglas en inglés) del Banco Mundial. http://www.bancomunidal.org/evaluacion/training/index .html. Los proyectos evaluados afectan a diferentes sectores del desarrollo llevados a cabo en Bangladesh, Burkina Faso, Méjico y, Tunez , aunque, salvo Méjico, los países evaluados no son latinoamericanos, aunque los resultados sobre el diseño son replicables en cualquier estudio.

- ***Diseños focalizados***

"Un buen diagnóstico debe estar "focalizado"

Esto consiste en:

- o *Identificar con claridad el tipo de capacitación que se quiere alcanzar.*

En el análisis conceptual previo, se trató de dejar claro los distintos agregados que se esconden sobre el genérico capacitación. Y ello para poder establecer en qué medida se diseñan acciones concretas y se logran los objetivos en cada uno de ellos y cómo sumarlos a un resultado integral.

La conclusión del análisis de PIFTE es que no queda explicitada con nitidez la capacitación que persigue, porque a veces es de un tipo y a veces es de otro y conviene recordar que no son todos igualmente prioritarios para producir las transformaciones que persigue el nuevo modelo de desarrollo.

- *Capacitación técnica*

El PIFTE surge en el año **1987** sobre la base de la formación técnica especializada. La finalidad del programa era "cubrir unas necesidades en materia de capacitación técnica de recursos humanos de las administraciones públicas iberoamericanas" a través de un enfoque de fortalecimiento básicamente "asistencialista", de transferencia de conocimiento norte-sur en el que la oferta crea la demanda, sin un conocimiento en profundidad de la realidad latinoamericana. Esta orientación no era excepcional, sino la dominante de la cooperación en la época. De ello sigue dando cuenta el Documento 2009:

" *Este primer intento desarrollado a finales de la década de 1980, se basaba en la idea de aprovechar la experiencia y buena disponibilidad de los diferentes departamentos de la Administración General del Estado español para realizar cursos y seminarios, con el fin de transferir conocimientos técnicos y metodologías. A la vez, con ello se iniciaba un tímido intento de crear contactos y vínculos con instituciones latinoamericanas susceptibles de recibir esta formación." PIFTE, 2009.25)*

Desde esta perspectiva, el Programa respondía también a una concepción de oferta construida desde la Administración española y no una demanda constatada de necesidades por parte de las administraciones latinoamericanas. Se centraba en la formación de recursos humanos en todas aquellas materias que, como se ha visto en la parte expositiva, requerían las distintas reformas administrativas.

Hasta los años 90, los enfoques mayoritarios de teoría económica identificaban la dotación de capital físico y humano y el progreso tecnológico como principales factores explicativos del crecimiento. Sin embargo, ante los resultados evidenciados, resultó dudoso que esos factores por sí solos, dieran cuenta de las extraordinarias desigualdades que rigen en el panorama internacional y que pudieran explicar el proceso secular de divergencia que

está en la base de las diferencias de desarrollo entre países (Pritchett, 1997).

"Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios pusieron de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común y que al mismo tiempo desaliente las medidas arbitrarias" (Banco Mundial, 1997:31). La referencia a normas y reglas apunta claramente a la necesidad de atender al marco institucional de los países.

Surge entonces un nuevo enfoque para identificar lo que serían las "causas fundamentales" del desarrollo: **el marco institucional** del que se hará eco el Programa:

- *Capacitación institucional:* PIFTE 2006

Por reducida que sea la formulación del PIFTE, su texto conserva las huellas de los cambios que se han producido en la cooperación y ayuda al desarrollo en los últimos años, en particular el gran auge del institucionalismo.

Tanto el enfoque institucionalista como los cambios en el marco global del desarrollo que culminan en la Declaración de Paris 2005, acaban influyendo en PIFTE a través del impulso del Plan Director 2005-2008 cuyos objetivos estratégicos apuntaban a:

> Aumento de capacidades sociales e institucionales
> Aumento de capacidades humanas
> Aumento de capacidades económicas
> Aumento de capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental.
> Aumento de la libertad y capacidades culturales
> Aumento de la autonomía de las mujeres
> Aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz.

Este énfasis respecto al aumento de variadas y múltiples capacidades necesarias para el desarrollo, implicó algunos cambios en el Programa de 2006, no tanto en la formulación como en los contenidos y en la incorporación de nuevos focos de atención. Ello se plasma en la introducción de un nuevo apartado bajo el título de: *Un nuevo énfasis*: *Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo.*

El nuevo foco de interés va de la mano de un nuevo modelo de cooperación:

Ello implica pasar de un modelo de cooperación técnica caracterizado por la estandarización de los medios y la flexibilidad en los resultados, a un modelo que priorice la apropiación de políticas y el fortalecimiento de capacidades institucionales como instrumentos de desarrollo. Sólo de esa forma se

promueve la sostenibilidad de los programas y su contribución efectiva al desarrollo." (PIFTE, 2009:)

Pero el Programa introduce y sugiere desde 2006 un cambio aún más sustancial que el enfoque institucionalista al avanzar en el subtítulo su finalidad: "*Fortaleciendo capacidades para el desarrollo*", porque eso significa fortalecer las administraciones y las instituciones pero también mucho más. Y a ese objetivo van a responder muchos de los contenidos de PIFTE a lo largo de estos años. Es cierto que no hay una nueva reformulación del Programa pero a través de una nueva línea temática se van a ir introduciendo los requerimientos de la nueva Agenda del desarrollo. Los nuevos temas se reagrupan bajo la línea de gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.

El análisis del Documento PIFTE 2009, revela, aunque no de forma explícita, cómo las capacidades que se pretendían fortalecer con la formación han ido cambiando a lo largo del tiempo hasta llegar a los objetivos abiertamente declarados en el nuevo Plan Director 2009-2012: fortalecer capacidades para el desarrollo.

A pesar de todo, la formulación actual de PIFTE sigue planteando ambigüedades. El texto mantiene su objetivo primigenio: el fortalecimiento de las administraciones públicas. En otras páginas el documento apunta al fortalecimiento de las instituciones y, por la vía de hecho, ha ido introduciendo nuevos objetivos ligados a la capacidad de gobernar, como son los temas de gobernanza y participación ciudadana. Los cursos de esta línea temática se han desarrollo especialmente alcanzado en 2009 alcanzan 104 de los convocados.

No queda explicitado con claridad este recorrido y lo que sería más importante, la diferencia de pesos entre los distintos agregados de la capacidad que se pretenden fortalecer en cada caso y en cada momento concreto, lo que permitiría entender la repercusión de unas acciones frente a otras, elementos todos ellos que requiere una formulación más sólida.

- *Identificar necesidades concretas, establecer prioridades y seleccionar instrumentos.*

Este apartado está en estrecha relación con el anterior, porque establecido qué tipo de capacidad se va a fortalecer, resulta indispensable identificar déficits concretos de cada país, institución o administración pública.

Es, precisamente, el déficit de capacidad, uno de los elementos claves para los donantes y para los países receptores a la hora de evaluar la eficacia de las ayudas. Es necesario identificar qué déficit tienen los estados y qué prioridades se destacan a la hora de fortalecer capacidades para el desarrollo. De ahí se derivarán las intervenciones en formación.

Esto requiere utilizar una sólida metodología, de la que PIFTE carece, que avale los déficit concretos que pretenden resolverse con la formación.

Una vez establecidos los déficits habría que responder a una pregunta básica: ¿es la formación el mejor medio para fortalecer capacidad en ese

caso? Si la respuesta es afirmativa y queda justificada supondrá diseñar los contenidos de formación adecuados para alcanzar el objetivo final. Se requeriría un método que pudiera evidenciar el valor de unas acciones frente a otras.

En PIFTE, los déficits de capacidad no quedan evidenciados documentalmente. Sin embargo, a través de la ONP aplicada en la evaluación, resulta probado que en el proceso de planificación se suscita un debate argumentativo en el que cada institución colaboradora justifica oralmente esos déficits, unos departamentos en total alineamiento con los objetivos estratégicos de la Cooperación española y otros menos. Pero lo que importa para recomendar mejoras es que esa fase tan determinante de justificación de necesidades formativas no puede estar sustentada en un proceso oral sino suficientemente documentado que debe ser previo a la reunión de planificación. Con ello la reunión anual podrá alcanzar mayor eficacia dirigiéndose fundamentalmente a los aspectos controvertidos que tienen más que ver con la fase de prioridades y sobre todo al alineamiento de las cuestiones estratégicas de los departamentos con la estrategia de la Cooperación española

Hay que señalar que la AECID fue persistente durante esas reuniones en un doble mensaje: los departamentos debían ajustarse a las demandas de los países y el PIFTE era, no debía olvidarse, un Programa de formación de la Cooperación al Desarrollo La insistencia ponía en evidencia que las cuestiones no estaban completamente asumidas por todos los participantes.

Tras identificar los déficits y determinar las acciones se impone seleccionar prioridades. Como establece el documento PIFTE, Las prioridades de formación se seleccionan de manera combinada entre la AECID y los países latinoamericanos:

"*Los cursos se realizarán… en el marco de las áreas de intervención priorizadas por la cooperación española en colaboración con los gobiernos de los países latinoamericanos" (PIFTE 2009)*

Aunque el proceso guarda esas formalidades, convendría destacar que:

No ha sido posible documentar las prioridades de los países ya que la Agencia comparte su papel en la programación formativa con los departamentos de la administración española.

La admisión de propuestas suele ser muy amplia, pero siempre surgen algunas que, a juicio de la AECID, exigen priorización o que no encajan en el programa. Este asunto es complejo, porque la materia específica de algunas actividades sitúa a la AECID en una débil posición para emitir juicios frente a técnicos especializados en un campo concreto.

Esta ponderación de prioridades se lleva a cabo en el proceso de planificación, a través de un debate que vuelve a dejar pocas evidencias documentadas sobre las elecciones más convenientes y que propicia las ganancias de quien mejor argumenta o de quien tiene más peso consolidado.

En la actualidad, aunque las actividades seleccionadas acaban enmarcándose formalmente en las líneas temáticas propuestas por la AECID, no queda probada, por ausencia de metodología adecuada, la cadena de relaciones entre las actividades de formación y los objetivos del desarrollo. Sin embargo, a través de los datos que proporcionó la ONP no puede decirse que no exista justificación de las actividades.

Debería disponerse de una metodología que corrigiera esas diferencias y concediera a todos los departamentos las mismas posibilidades a la hora de justificar sus propuestas, sobre todo de comprender por qué pueden ser rechazadas frente a otras.

- ***Participación y apropiación de los actores en el proceso de detección de necesidades: pasar de un modelo de oferta a un modelo de demanda***.

  "Para obtener éxito en los programas de capacitación es indispensable introducir en el proceso a los países receptores".

La participación de los actores es, según la Declaración de Paris, el punto nuclear del criterio de apropiación de las intervenciones por los países receptores, pero aunque se van haciendo esfuerzos, todavía no es más que una formalidad poco fundamentada. La formación no es una excepción.

El equilibrio entre el papel que juegan los países donantes y receptores no está exento de tensiones y de dificultades. El nuevo paradigma propugna que la relación asimétrica entre receptores y donantes ha de ser vista como un problema a resolver y debe abordarse con medidas que la contrarresten. Insiste también en dirigir la ayuda a buenas políticas "de cosecha propia". En el caso concreto de la formación esto permitiría pasar del modelo oferta de los países donantes a un modelo basado en la demanda de los receptores, que debería partir a su vez de un buen diagnóstico. De todo ello es consciente el PIFTE, aunque en sus páginas se exprese como un deseo a alcanzar en sucesivas etapas:

"*Para que el refuerzo institucional suceda efectivamente, la definición de las actuaciones de cooperación en materia de formación debe ir en línea con el cambio de paradigma que se está produciendo en la cooperación internacional para el desarrollo. Es decir, se deben superar prácticas tradicionales e ineficientes como la elaboración de diagnósticos y ejecución de actuaciones basadas en la identificación de los problemas locales desde la visión de los países donantes, sin atender o escuchar las demandas y requerimientos de los países receptores, para pasar a una nueva etapa en que los actores donantes sean percibidos como acompañantes de procesos políticos y promotores de relaciones asociativas y coordinadas con los actores locales*.

La AECID ha introducido un procedimiento para detectar necesidades formativas del PIFTE que trata de responder a los requerimientos del nuevo modelo de desarrollo, consultando a los países receptores sobre sus

necesidades de formación, pasando de un modelo de oferta, que era el inicial, al de demanda.

El trámite de consulta lo inicia la AECID a través de las OTCs que actúan como intermediarias, dirigiéndose a las contrapartes latinoamericanas para que comuniquen sus déficits de capacidad y sus propuestas de formación. Recibidas las propuestas, se remiten a los distintos departamentos de la administración española que se van a encargar –en función de la materia- de las acciones formativas. Los departamentos avanzan sus propuestas y la decisión final se toma en la reunión anual de planificación de actividades.

Se trata de un proceso muy flexible. Las únicas pautas homologadas consisten en cumplimentar una ficha por parte de las instituciones latinoamericanas que luego se envía a las administraciones públicas españolas. Éstas tienen la libertad de plantear las propuestas convenientes (ficha ANEXO 13) dentro de la propia prospección de necesidades que hacen los propios departamentos. No todos mantienen un total alineamiento con los objetivos estratégicos del desarrollo. De ahí, que la AECID, en la fase final insista en que adapten las propuestas a las necesidades de los países y a la acción de cooperación española.

No existe una metodología rigurosamente igual para todos. A los déficits que proporcionan las fichas remitidas a las administraciones latinoamericanas, se superponen los detectados por los propios departamentos.

Dentro del proceder de los distintos Departamentos, hay algunos que tienen una metodología más sólida, que integra la visión macro de la Agenda internacional. Como ejemplo podría servir el método que utiliza el Instituto Nacional de Estadística que podría ser compartido por el grupo de planificación como buena experiencia. Trabaja a partir de un análisis previo de necesidades que deriva de acuerdos internacionales bien documentado. Se plantea objetivos estratégicos a corto, medio y largo plazo sobre mejora de los sistemas estadísticos en la región y planifica en base a lo anterior sus acciones formativas que requieren la aprobación por la Dirección del INE. Tienen sus propios formularios, al margen de los que aplican los Centros de formación para investigar directamente sobre la acción formativa y realizan Memorias anuales con los resultados.

Otros departamentos, sin embargo, utilizan fuentes menos sólidas para la detección de necesidades y menos integradas en la visión del desarrollo. Un buen número de departamentos confirman en la ONP que su detección de necesidades se basa en la información que proporcionan los participantes en los cursos o las redes de ex participantes.

Este dato que puede tener interés hay que manejarlo con cautela. Los participantes tienen sus propios intereses personales en la formación y no siempre alcanzan la visión estratégica de sus organizaciones ni mucho menos las prioridades de la Agenda Internacional del desarrollo que son el norte de la AECID.

A pesar de que han sido muy escasos los datos facilitados sobre el proceso de detección de necesidades, las entrevistas y los documentos aportados por

la Agencia y por los departamentos que intervienen en la planificación proporcionan las siguientes consideraciones:

Llama la atención el limitado papel que tienen los Centros de Formación AECID en las cuestiones de mayor peso del proceso. Y en relación a ello, la falta de sinergia con otras instituciones formativas del país o región.

Esto impide comprobar el valor neto de la formación AECID porque su acción podría solaparse con otras similares de otras instituciones de formación para el mismo perfil de destinatario.

De hecho, una de las principales críticas a la formación, dentro de la Administración pública, es que se tiene la sensación de que "todas las instituciones hacen lo mismo para los mismos". Se necesita con urgencia un mapa de la formación en la región, al menos de sus principales actores para saber quién hace qué y determinar el valor añadido que aporta la formación AECID.

Una gestión – la de la detección de déficits y necesidades- condicionada por la intervención de unidades que no tienen por objetivo específico la formación -las OTCs- que actúan como correa de transmisión en esta fase del proceso, pero también, como señalan algunos entrevistados, "de cuello de botella". Los responsables de la formación en los departamentos ministeriales entrevistados y los directores de los Centros de Formación AECID en Latinoamérica resaltan las diferencias entre unas OTCs y otras.

Una recogida de información poco sistematizada que proporcione garantías respecto a que los déficits que se atienden son los prioritarios. Algunos estudiosos de la formación en Latinoamérica [66] señalan que la propia planificación interna de la formación está teñida de ciertas rutinas, en las que se acaba por repetir lo que se venía haciendo, con una escasa visión estratégica, cuando no de objetivos espúreos[67].Porque otra de las críticas a la formación en este campo es que "son siempre los mismos los que la imparten". Esa es una crítica que se ha hecho cuando la formación se basaba en la oferta, pero de la que tampoco es ajeno el modelo de demanda, que está sujeto a las mismas inercias y selecciones interesadas por los propios receptores.

Se detectan posibles inercias de la administración española para reconvertir sus propuestas de formación en función de las nuevas necesidades de los países y de los ajustes que ha ido haciendo el *Programa*, las estrategias de la AECID y el nuevo modelo de desarrollo.

Esta conclusión se apoya en las evidencias que proporcionó la Observación No Participante (ONP) que se llevó a cabo durante el proceso de planificación de actividades 2010. Algunos representantes de formación de los Departamentos tenían una baja o nula apropiación del PIFTE y menos

[66] Bonifacio, op. cit.
[67] Eurosocial alerta frente a las ofertas espúreas que han sido tan criticadas, pero habría que tener presente que también pueden existir demandas espúreas.

aún del último Plan Director 2009-2012 o del conjunto de las líneas estratégicas de la AECID.

Durante el proceso de planificación 2010, los responsables AECID insistieron en sus presentaciones en la necesidad de que los ponentes y colaboradores conocieran el Programa y sus fines dentro de la Cooperación para el Desarrollo.

El proceso actual de planificación de actividades está demasiado basado en la oralidad y deja pocos elementos documentales respecto a la justificación de las acciones formativas

El asunto de la metodología requerida para la detección de necesidades se atenderá con mayor detalle en el capítulo dedicado al alineamiento estratégico.

5.1.1.2. COHERENCIA

(Matriz de preguntas: O10-O14)

"Un buen diseño está ligado a la formulación de objetivos"

- ***La formulación de PIFTE***

El Programa PIFTE 2009 está alineado con los ejes de acción del Plan Director anterior 2005-2008, pero ofrece poco detalle de qué objetivos específicos dentro de cada línea estratégica se pretenden alcanzar con las acciones formativas.

Llama la atención que, en la edición del último año (2009), sigue sin hacerse mención al nuevo Plan Director 2009-2012, aprobado a primeros del 2009[68]. Se puede aducir que resultaba un tanto apresurado introducir cambios importantes, dada la antelación que exige la programación de actividades de formación, si bien, en su parte introductoria, el documento 2009 podría haber incorporado ya los principios del nuevo paradigma y el enfoque del nuevo Plan:

[68] El Plan Director 2009-2012 se aprobó en febrero de 2009.

1. Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas. El ser humano en el centro.
2. Enfoque Basado en Derechos. El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos.
3. Enfoque de Desarrollo Sostenible. Los derechos presentes y futuros.
4. Enfoque Participativo y Empoderamiento. Cambiar las relaciones de poder.
5. Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
6. Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
7. Eficacia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.
8. Desarrollo endógeno y apoyo a las políticas públicas.
9. Una asociación para el desarrollo.
10. Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Estos principios son el nuevo marco en el que incardinar los Programas de la AECID y por consiguiente la formación.

El hecho de que no se hayan realizado cambios en el *Programa* puede explicarse, tal vez, porque la AECID ha estado inmersa, durante todo el año 2009, en procesos de reforma interna que han afectado a la movilidad de sus recursos humanos, incidiendo especialmente en el PIFTE.[69] Resulta previsible, por la intención manifestada en la Agencia, que el documento del año 2010 incorpore de forma más clara el alineamiento con el Plan Director 2009-2012.

De ser así, resultaría recomendable que el futuro diseño del Programa tuviera en cuenta, más allá de una evocación nominal de las estrategias, el alineamiento concreto con los objetivos sectoriales. Por el momento, estas líneas estrategias sirven como ejes para reagrupar los contenidos PIFTE, pero, en ningún caso se articulan sólidamente sus objetivos estratégicos con los operativos del Programa, ni se justifican con evidencias razonables los cursos de formación PIFTE que se proponen en relación a la contribución de los objetivos estratégicos sectoriales.

- ***La calidad técnica del documento: la formulación de PITFE***

Al examinar con detenimiento el documento PIFTE se aprecian algunas consideraciones:

[69] En el momento del encargo de evaluación, el Programa acababa de ser dividido entre dos direcciones: La **Dirección de América Latina y el Caribe** a la que se le adjudicó el Programa en la vertiente de actividades realizadas en los Centros de Iberoamérica, mientras que la **Dirección Multisectorial** quedó a cargo del Programa en cuanto a las actividades que se realizan en España. Además, la Dirección de América Latina y el Caribe cambió de responsable dos veces a lo largo del año, una a primeros de abril y otra a primeros de noviembre, produciéndose períodos de vacío en la dirección que influyeron en las decisiones que se debían tomar sobre el Programa. Este hecho se destaca como una de las importantes limitaciones con las que ha contado la evaluación.

La versión actual del Programa responde más a una presentación de actividades académicas que a una planificación sólida en línea con las estrategias de la AECID y de la política de cooperación española.

EL Examen de Pares 2007, exige a España que se definan con mayor detalle los objetivos, los criterios, las metas que despliegan las estrategias. La formación no ha de ser una excepción. *"El planificar para el crecimiento y mejorar la calidad son los mayores desafíos a los que se enfrentan las ambiciones españolas y necesitarán de un uso eficaz de las capacidades dentro del sistema españo*l"[70]

PIFTE es uno de los programas formativos de la AECID de mayor relieve, por el reconocimiento que tiene entre los participantes, por el conjunto de instituciones involucradas en su acción formativa, por el número de cursos que imparte y por el propósito de sus acciones. Sin embargo, frente a otros documentos de planificación elaborados por la DGPOLDE, que podrían haber servido de modelo, el documento PIFTE se resiente de falta de sistematización y rigor en su estructura. Tanto ésta como la articulación del texto se mueven entre estilos que cabría mejorar si se quiere añadir mayor calidad técnica y, en consecuencia, una planificación más adecuada.

- ***Análisis de la estructura del Documento PIFTE***

La estructura y su articulado podrían mejorar siguiendo las siguientes observaciones:

- Necesidad de contar con un marco contextual de la región con mínimas referencias a las peculiaridades de cada país o al menos a áreas similares.

- En cuanto a la trayectoria que narra la historia del programa, queda limitada a resaltar los hitos más destacados: el origen del Programa y los ajustes que se introdujeron en 2006. Sería conveniente vincular su recorrido de manera más explícita al modelo de desarrollo que se ha impuesto en cada momento y aclarar cómo el enfoque dominante ha afectado a la identificación de los déficits de capacidad y a los diseños de los contenidos de formación en la búsqueda de la solución de los problemas.

- La conceptualización resulta, durante todo el documento, bastante confusa, asociando indistintamente capacitación administrativa con capacitación institucional. Sobre las diferencias de una y otra se remite al Anexo . En todo caso, se plantea como recomendación una conceptualización más precisa con el fin de poder medir mejor qué capacidades pretende fortalecer en concreto la acción formativa de la AECID. Por el momento los objetivos son ambiciosos pero los logros, en términos de desarrollo resultan poco constatados.

[70] *Examen de Pares España. 2007. OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España, 2008.

- El Programa se define “de y para las administraciones públicas de los países de la región de Iberoamérica”.

  Hay algo en la declaración anterior que lleva aparejada una mayor reflexión que se llevará a cabo en el capítulo dedicado a la Estrategia España, recordando aquí que la eficacia de PIFTE se valorará en relación a la formulación de PIFTE respecto a la estrategia 2005-2008: “de y para las administraciones públicas”,

  No obstante, se avanza un mínimo apunte. Tras las lecciones aprendidas en el campo del desarrollo, la capacitación “de y para las administraciones” parece responder a una finalidad endógena que no está en línea con los cambios producidos en el nuevo modelo del desarrollo. El propio PIFTE acaba desbordando esos límites por la vía de hecho, fortaleciendo no sólo los recursos humanos de las administraciones latinoamericanas sino muchas más instituciones del conjunto del Estado que apuntan más al nuevo enfoque que plantea el Informe del PNUD 2008: *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*.

  Habría que añadir que, como se vió en el esquema sobre el nuevo modelo de desarrollo y su incidencia en la formación, ésta, en la actualidad, exige atender a los tres niveles: el individual, el organizativo-institucional y el social. Este último desborda el marco inicial en el que se definió el problema. La finalidad “de y para las administraciones públicas” encajaba mejor en los primeros años del Programa que en la actualidad.

- Una ordenación más adecuada de los capítulos del actual documento mejoraría su calidad técnica, así como una mayor unificación de estilo, diferenciando los aspectos descriptivos de los Centros de Formación de su papel fundamental en la contribución a la estrategia general de la AECID.

- ***Análisis de la articulación objetivos medidas en PIFTE***

En línea con los señalado por el último Examen de Pares 2007, España debe justificar las metas a las que destinará las ayudas con una estrategia y una operativa que refleje sus propios objetivos de ayuda a los países. Una vez concluida la estrategia multilateral y sectorial debe ser capaz de garantizar la operativa más eficaz para gestionarla.

El capítulo nuclear del documento PIFTE 2005-2008 es el que se incluye bajo el título: "Un nuevo énfasis: Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para el Desarrollo". En este capítulo se concentra la articulación de objetivos y medidas. Se identifican los destinatarios del *Programa* y el enfoque metodológico con el que se afronta la formación. Incluye también algunas pinceladas sobre los resultados e impactos previstos que se analizarán en el apartado correspondiente.

- ***Objetivos generales del PIFTE***

Los diversos objetivos que se van desplegando a través del documento permiten seguir la pista de la evolución del *Programa,* cuestión que, además, ha sido contrastada con los responsables de su gestión en las entrevistas.

- En las primeras páginas se plantea que el Programa tiene por objetivo: "*cubrir unas necesidades en materia de capacitación técnica de recursos humanos de las administraciones públicas iberoamericanas. Objetivo indisolublemente asociado a la formación impartida en los Centros de Formación en Iberoamérica, que se han constituido en estos años en centros de referencia para la formación y capacitación de personas al servicio de las administraciones públicas de los países iberoamericanos"*. (PIFTE, 2009: 11)

  Esto centra los objetivos de fortalecimiento en la mejora de la función pública: "*potenciar las iniciativas y procesos de creación de función pública profesionalizada, tanto a través de programas y proyectos destinados a este fin como mediante el impacto indirecto que aporta la capacitación de los recursos humanos al servicio de la administración pública." (*PIFTE, 2009: 42-43). Sin embargo, en otros párrafos del texto se introducen referencias al fortalecimiento institucional que requiere algunos matices: "*A través de la formación y capacitación técnica especializada, el Programa ha tenido como objetivo esencial contribuir al desarrollo de las capacidades institucionales de los países iberoamericanos a través de la capacitación técnica de los recursos humanos de las instituciones públicas de cada uno de los países, todo ello en aras de contribuir a modernizar y fortalecer a las administraciones públicas, de fomentar la mejor prestación de servicios públicos a los ciudadanos y de favorecer la inclusión y representación en las instituciones de grupos excluidos como mujeres o pueblos indígenas."* (PIFTE, 2009:11)

  El matiz fundamental es que el *Programa* identifica instituciones con administración pública.

En paralelo y sin mención específica en el cuerpo principal del texto, el apartado de Programación va introduciendo, año a año, contenidos que desbordan el marco del servicio civil. Se refuerza cada vez más, a través de la línea de formación: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional una serie de temas que se dirigen al fortalecimiento de capacidades institucionales del Estado democrático de derecho y a la gobernabilidad democrática. Ello viene acompañado de una aproximación a un enfoque de derechos al considerar el fomento de la mejora de los servicios públicos y la inclusión y representación de grupos excluidos como mujeres o pueblos indígenas, cuestiones todas ellas que apuntan tanto al fortalecimiento de la ciudadanía como de grupos vulnerables, que se abordan a través de la línea de gobernabilidad.

Todos estos enfoques desbordan el marco de partida de PIFTE aunque nunca se formulan con la suficiente claridad.

El enfoque ciudadano se refuerza todavía más en otro párrafo: "*Desde su creación, la finalidad del Programa ha sido la mejora de las habilidades de los recursos humanos de las instituciones latinoamericanas,[…] que se traduzca posteriormente en una respuesta eficiente y de calidad a las demandas ciudadanas."* (PIFTE, 2009: 12) Y en el epígrafe sobre destinatarios aparece con el mismo énfasis la mención a los ciudadanos: "*Ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos y contribuir al desarrollo humano…*

- Según avanza el documento siguen definiéndose objetivos que son y no son los mismos. Así, en el apartado específico de objetivos se plantea: "*El Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada ha tenido como objetivo esencial desde su creación contribuir al desarrollo, modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas iberoamericanas, a través de la capacitación técnica de recursos humanos, teniendo en cuenta la transversalidad del enfoque de género y de inclusión de pueblos indígenas, con el fin de fomentar la prestación de servicios, mejorando la atención e integración del ciudadano en una administración pública más eficiente, accesible y democrática".* (PIFTE, 2009: 38).
  Esta mejora en la prestación de servicios que se atribuye el Programa resulta desmesurada dada su área de aplicación del Programa y la ausencia de indicadores de medición de sus resultados e impactos. Se toma más como un enfoque que como un objetivo.

  "*Sin embargo, - unos párrafos más adelante se subraya: "en el momento actual, se están potenciando todos aquellos rasgos del Programa que mejor contribuyan a consolidar el fortalecimiento institucional necesario para promover políticas públicas que generen desarrollo*."

  Esta redacción interesante por el futuro al que apunta, no cambia durante más de cuatro años, sin aclarar en todos ellos cuales eran esos rasgos que trataban de potenciarse y cuáles sus logros. En

cualquier caso la mención a promover políticas públicas que generen desarrollo es un objetivo cualitativo diferente de la mejora técnica de las administraciones, del refuerzo del servicio público y del fortalecimiento de las instituciones claves del Estado democrático. Apunta, específicamente, a la capacidad para gobernar. Aunque todas estas capacidades que se van diseminando a lo largo del texto, son agregados de la capacidad para el desarrollo y están interrelacionadas, suponen dimensiones distintas y estrategias de formación específicas. Sus indicadores también serán distintos.

En resumen, no hay total claridad en los objetivos de PIFTE respecto al tipo de capacidad que se persigue en cada momento. En la formulación actual, el Programa sigue manteniendo el objetivo original junto a otros sobrevenidos, sin que se pueda apreciar la diferencia de pesos entre unos y otros.

Poco a poco, por la vía de hecho, se han introducido objetivos tácitos que por deducción serían los que definen el nuevo rumbo al que hace referencia el Programa (PIFTE, 2009:39).Esta deducción es evidente en el hiperdesarrollo de la línea de *Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.* Sería recomendable que lo tácito pasara a ser expreso en una futura formulación.

- ***Objetivos específicos***

PIFTE explicita una serie de objetivos específicos que se analizan a continuación:

1. Seguir promoviendo acciones de formación y capacitación técnica dirigida a los recursos humanos de las instituciones latinoamericanas que contribuyan al fortalecimiento y modernización de las administraciones públicas de la región.

Este objetivo es obvio que no alude al cambio de rumbo que se marcaba el Programa. Plantea, en esencia, el mismo objetivo de origen. La diferencia estriba en que, en vez de referirse a las administraciones públicas, se hace referencia a las instituciones latinoamericanas. Lo que no queda claro es si se toma el término las instituciones como sinónimo de organizaciones, lo que sería un error porque fortalecer unas u otras supone objetivos distintos y diferentes indicadores. O bien, se alude a la Administración en su papel institucional, generadora de normas y reglas. Al remitir a la capacitación concreta de recursos humanos parece aludir al campo específico de las organizaciones.

2. Continuar fomentado el sector público a través del incremento de sus habilidades y recursos técnicos con los cuales contribuir a dar respuestas idóneas a los problemas sociales y económicos de sus ciudadanos.

Contribuir a dar respuestas idóneas a los problemas sociales y económicos de sus ciudadanos es un objetivo excesivamente genérico. ¿A qué problemas sociales y económicos concretos quiere dar respuesta la formación PIFTE? El foco del objetivo sigue siendo demasiado abierto y la insistencia en la capacitación técnica evoca un tiempo que el nuevo enfoque

del desarrollo pretende superar. El énfasis por lo tanto no debe de estar en la formación técnica especializada, técnica o no.

3. Favorecer a través de la capacitación el aumento en la calidad de la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones públicas latinoamericanas, estimulando la generación de conocimientos, reflexiones y debates en torno a aspectos técnicos fundamentales para el desarrollo social, político y económico de los países de la región.

En este caso se encadenan dos objetivos de consecución bien diferente, mientras que estimular la generación de conocimientos, reflexiones y debates respecto a aspectos técnicos para el desarrollo social, político y económico de los países de la región es algo factible y controlable por la AECID, vincular ese objetivo al aumento de la calidad de la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones públicas latinoamericanas resulta imposible imputar a la Agencia y, difícilmente, estaría en su mano. Una cuestión es plantearse el enfoque de calidad de servicios en el diseño de los cursos de capacitación y otro que ese sea un objetivo de la Agencia del que deba responder.

Se comprende que ante un objetivo tan etéreo como generar reflexiones, debates, etc, se trate de buscar vínculos más tangibles, sin embargo, el que se plantea resulta aún más imposible.

4. Seguir facilitando espacios de encuentro y diálogo entre técnicos y expertos de las administraciones públicas de España y de Latinoamérica que sirvan para el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en cuanto a procedimientos, técnicas y acciones en la dinámica de su trabajo contribuyendo a definir e identificar conjuntamente problemas y soluciones en el ámbito de la capacidad técnica de la administración pública iberoamericana.

Este objetivo debería enunciarse de una manera más clara, colocando lo esencial en el inicio: contribuir al intercambio de experiencias y de buenas prácticas para la identificación y definición de problemas y soluciones en el ámbito de la capacidad técnica de la administración pública iberoamericana. Dejando al margen si el en marco del nuevo modelo de desarrollo, el ámbito de acción de PIFTE o de la formación para el fortalecimiento en general, ha de serla capacitación técnica entre técnicos, que eso se haga facilitando espacios de encuentro y diálogo es algo que atiende al cómo más que al qué.

5. Concentrar y seleccionar la oferta formativa de acuerdo, únicamente, a las líneas prioritarias marcadas por el Plan Director de la Cooperación Española. Los cursos que conforman la oferta del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada de cada año se adecua a las líneas de trabajo que prioriza el Plan Director, siendo, por tanto, coherentes con los proyectos y programas que se llevan a cabo por distintos actores para este ámbito geográfico. Así mismo, conviene mejorar la coordinación con otros programas y proyectos de la cooperación española, de forma que el Programa de Formación Técnica Especializada se constituya en un complemento ineludible de los mismos.

Este es uno de los objetivos específicos medulares sobre el que debe construirse un documento sólido de planificación.

Los contenidos de la Programación PIFTE 2005-2008 suelen estar arropados bajo el paraguas de las líneas estratégicas del Plan Director 2005-2008 como se evidencia en el ANEXO 13, pero esta articulación, al carecer de una buena metodología resulta sólo formal. Las líneas de formación no explicitan los objetivos estratégicos sectoriales a los que pretenden servir con sus acciones, dando la sensación de que la planificación se ha generado de abajo arriba y no de arriba abajo. Existían unas actividades y se han ido encajando en las líneas temáticas más adecuadas.

Así, un curso propuesto sobre "Gobernabilidad y Desarrollo Institucional" (PIFTE 2009:86) se encaja en la línea de formación: *Gobernanza Democrática, Participación ciudadana y desarrollo institucional*, pero ello no evidencia la coherencia de la actividad que supondría determinar con mayor detalle los objetivos que persigue y su contribución. No se ha tenido acceso al detalle del desarrollo de los cursos realizadas entre 2005-2008 pero la buena lógica indica que habría que establecer bases metodológicas más sólidas.

Siguiendo con el ejemplo, anterior, el curso "Gobernabilidad y Desarrollo Institucional" impartido en España por el INAP, se proponía como objetivo: "Facilitar la capacitación adecuada para el análisis, planificación, implantación y ejecución de proyectos relacionados con la profesionalización del empleo público". La coherencia estaría en establecer el valor de la esa actividad para el logro de los objetivos estratégicos y las diferencias respecto a otras como: "Profesionalización del Empleo Público, impartido también en España por la misma institución, con los mismos objetivos: "Facilitar la capacitación adecuada para el análisis, planificación, y ejecución de proyectos relacionados con la profesionalización del empleo público" (PIFTE 2009: 85).

Es deducible que en cada uno de estos cursos los destinatarios serían distintos, pero no queda justificado que aparezcan dos cursos con los mismos objetivos y diferente nombre.

Se precisa de una definición más clara de los objetivos específicos que persigue cada línea y cada sublínea formativa, así como de explicitar los resultados esperados de la formación en la consecución de los objetivos estratégicos y ello requiere el diseño oportuno de indicadores para cada curso.

6. Contribuir a la profesionalización de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas latinoamericanas, priorizando el enfoque de género e incorporando a las misma a sectores sociales excluidos, tales como pueblos indígenas mediante los recursos que ofrece la capacitación técnica.

La cuestión de género aparece, de una parte, como enfoque y de otra, como línea temática. Al no existir un diseño adecuado, se desconoce como se van a operativizar y medir tanto la línea temática como el enfoque de género,

más allá de contabilizar el número cursos convocados o el número de participantes que acuden, cuestiones que resultan del todo insuficientes para medir la eficacia de la ayuda en el fortalecimiento de estas cuestiones prioritarias.

7. Potenciar el uso de las nuevas tecnologías, tanto en lo que se refiere a la práctica docente desarrollada en el marco del Programa como, sobre todo, a los contenidos del mismo. Ya en la actualidad se imparte una formación de calidad que incorpora y difunde los últimos avances cientificos-técnicos de cada área de conocimiento que se desarrolla en los diferentes seminarios o cursos, sin embargo, es necesario enfatizar en esta característica para años sucesivos.

El objetivo mezcla dos cuestiones diferentes: la primera se refiere a la metodología de formación que es un medio y no un objetivo, la segunda, apunta a la tecnológica como contenido de la formación en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Lo conveniente sería separar estos dos aspectos ya que será muy distinta la valoración de sus logros.

8. Promover el trabajo en red, asumiendo que el conocimiento se encuentra disperso, tanto en lo que se refiere a espacios geográficos como a instituciones susceptibles de transferirlo y estimularlo, se adopta una metodología de trabajo en red y de facilitación de espacios de encuentro e intercambio de experiencias, que favorezca que circulen los flujos de información tanto entre las instituciones españolas coorganizadoras de los cursos como entre los representantes iberoamericanos participantes en los mismos.

Este es un objetivo que afecta a la metodología de trabajo y que para probar su eficacia requiere medición. Se requiere un indicador de las redes que promueve la formación AECID. Por el momento, son los departamentos los que generan y controlan esas redes sin que quede evidencia del resultado que pudiera imputarse al Programa y a la generación de valor de la AECID. Es preciso disponer de indicadores fiables sobre el tipo de redes que se mantienen.

9. Fomentar los procesos de integración iberoamericana en su conjunto, así como los procesos de integración subregional, a través del intercambio de experiencias desarrolladas por sus administraciones y de la creación de redes de instituciones y de la triangulación de la formación.

Este es uno de los objetivos clave en el contexto actual para el desarrollo de líneas de formación de especial interés para el futuro de la región. Quedaría más justificado si existiera un previo análisis de contexto y si se diseñaran y contabilizaran estas experiencias.

10. Potenciar y complementar los programas de cooperación al desarrollo llevados por la AECID para la región latinoamericana, específicamente los programas horizontales (Patrimonio para el Desarrollo), Araucaria XXI, Programa de Gobernabilidad, Programa Indígena y Programa Mercorsur). Además, el Programa tiene vocación de servir de instrumento para el

desarrollo de programas de cooperación subregional, tal como viene sucediendo con el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

Este objetivo está vinculado, a su vez, con el 5. Resulta muy importante para orientar los contenidos de una línea de desarrollo institucional regional.

Los objetivos específicos resultan muy densos y mezclan muy diversos niveles de consecución: i) enfoques y cuestiones de carácter general: la capacitación de las administraciones, enfoque de género, de calidad de servicios públicos… ii) otras de carácter más concreto: líneas formativas que son nominalmente las líneas estratégicas del Plan Director y que marcarán los contenidos, aunque sin acompañarse de los objetivos específicos y de la contribución de cada acción formativa a la línea temática y a los objetivos del desarrollo, iii) cuestiones que mezclan los usos de la tecnología como contenido y como metodología, iv) los débiles indicadores para la valoración de redes, v) la desarticulación de acciones formativas sobre la importante visión regional, etc.

En resumen, los objetivos específicos debieran afinarse, ordenarse y concretarse de forma más nítida y coherente. Desde el diseño se debe procurar dejar clara la cadena entre las acciones formativas y su contribución al logro de los objetivos de las líneas de formación, de éstas con las líneas estratégicas y de éstas con el resultado final del desarrollo. Se vuelve a insistir en la necesidad de contar con un diseño más sólido.

- ***Análisis objetivos-medidas***

- La articulación de los objetivos y medidas en PIFTE se ha llevado a cabo a través del examen de la Programación del último documento PIFTE, 2009. La relación es tan exhaustiva y variada y los objetivos operativos declarados por curso resultan tan genéricos que no es posible poner en relación su aportación a la estrategia de cada línea formativa y a la estrategia del desarrollo final. Básicamente, la articulación carece de una metodología adecuada y de indicadores que orienten la medición de los logros.

- El diseño de la programación de los cursos se basa en cumplimentar una ficha con el siguiente esquema: línea de formación en la que encaja la actividad, título, fecha de celebración y lugar, breve resumen de los objetivos que persigue e institución responsable de la formación. Ej:

"TÉCNICAS LEGISLATIVAS (V EDICIÓN)"

3 de noviembre-6 de noviembre. Cartagena de Indias

Seminario que profundiza en las principales cuestiones que la Técnica Legislativa plantea en la actividad de los Parlamentos con un enfoque práctico y centrado en la identidad del parlamentarismo Iberoamericano. Congreso de los Diputados

Algunos cursos de la línea *Gobernanza Democrática, Participación ciudadana y Desarrollo Constitucional*, de la Programación 2009, en particular, los de la sublinea de *Fortalecimiento del Estado de Derecho,* no proporcionan información sobre los objetivos que persiguen Por ej: "Mejora de la estructura de la defensa y asesoramiento jurídico al Estado y otras Administraciones Públicas", "Garantías legales y Constitucionales de los Derechos Fundamentales", "La Oralidad y Agilización del Proceso Civil"...
Hay que señalar que no es la tónica dominante en el conjunto de los cursos y que probablemente, la información requerida no llegó a tiempo del cierre de imprenta, pero se esos detalles que restan valor a la formulación del programa.

Al no existir un marco estratégico por parte de cada Departamento no queda justificado por qué algunas actividades se mantienen tras sucesivas ediciones. Ej: "VIII Seminario sobre Formación en Administración Financiera y Tributaria. Encuentro de Escuelas de Hacienda Pública" o "XI Seminario sobre Gerencia Pública en la Administración Financiera y Tributaria". "VII Encuentro Internacional sobre Gestión de los Centros Históricos: Políticas urbanas dirigidas a favorecer la integración social: el derecho a la ciudad". "V Encuentro Iberoamericano sobre marketing de los destinos turísticos". "XI Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación: Políticas Públicas y Prácticas frente a las drogas en función de los contextos sociales". "XII Seminario sobre Catastro inmobiliario". "VII Curso de Formación sobre la protección de las obtenciones vegetales para países iberoamericanos".

La cuestión de la repetición de las mismas actividades en sucesivas ediciones fue objeto de advertencia por la AECID a los departamentos a lo que estos contra-argumentaron con mayor o menor justificación, según el caso.

Sin un marco metodológico más sólido es imposible dirimir si las actividades que repiten lo hacen por inercia o por justificada necesidad.

Tampoco se encuentra en el documento justificación del hiperdesarrollo de alguna de sus líneas formativas y del equilibrio entre todas ellas. La de *Gobernanza, participación ciudadana y desarrollo institucional* convoca 104 cursos de los 295 de 2009 mientras que la de *Prevención de los Conflictos y Construcción de la Paz* convoca 12 cursos. Por lo mismo, es imposible valorar qué actividades son prioritarias frente a otras.

- Las modalidades de actividad son muy variadas: Curso, seminario, encuentros, talleres, ponencias, debates, jornadas de reflexión y estudio, reuniones periódicas, foros de intercambio de información y buenas prácticas… Tampoco hay constancia documental que justifique la elección de unas modalidades frente a otras y la valoración que hacen de cada una los destinatarios de la formación.

- Resulta indispensable introducir en el diseño los resultados esperados de cada una de las actividades formativas, su contribución a la línea temática, al conjunto del programa y a los objetivos de desarrollo. Sin objetivos claros y resultados esperados toda acción puede darse por buena y resulta imposible determinar la desviación o los imponderables que hayan impedido alcanzar el objetivo.

- Para poder pasar del aprendizaje individual a los resultados en términos de desempeño en el lugar de trabajo y, posteriormente, al impacto en la capacidad institucional o al objetivo final de fortalecimiento para el desarrollo, es preciso que el diseño introduzca desde el inicio las cuestiones clave.

La formulación actual de PIFTE no permite contrastar los resultados esperados de la formación con los logros y con la contribución de ésta a los objetivos estratégicos porque se carece de un sólido diseño que permita encadenar objetivos-medidas-resultados-impactos. Con la dificultad de que de un programa de formación como PIFTE tiene niveles de incidencia que trazan un arco de lo más concreto (nivel individual de la formación) a lo abstracto (la incidencia en el fortalecimiento para capacidades de desarrollo). Medir uno y otro y los niveles intermedios requerirá combinar diferentes herramientas metodológicas que deben estar previstas en el diseño.

- ***El diseño y los contenidos***

"*La programación de PIFTE 2009 se hace de acuerdo a las prioridades del Plan Director 2005-2008"*

Son los departamentos ministeriales de las administraciones públicas –mayoritariamente administración central- los que proponen los cursos y los que, generalmente, los imparten.

Sobre este asunto, la Observación No Participante aplicada a la programación de 2010 puso en evidencia la desigual apropiación de PIFTE por los responsables en el diseño de programación.

"*…Los cursos se orientan en torno a los siguientes temas y subtemas:"*

1. ***Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.***
   - 1.1. Promoción de la democracia, representativa y participativa y del pluralismo político
   - 1.2. Fortalecimiento del Estado de Derecho
   - 1.3. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos

   Total de cursos 2009: 102

2. ***Cobertura de las necesidades sociales***
   - 2.1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaría en los ámbitos micro y local
   - 2.2. Educación
   - 2.3. Salud
   - 2.4. Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad
   - 2.5. Acceso a agua potable y saneamiento básico

   Total de cursos 2009: 47

3. ***Promoción del tejido económico empresarial***
   - 3.1. Apoyo a la micro y pequeña empresa en el ámbito de sectores productivos priorizados en el Plan Director
   - 3.2. Dotación de infraestructuras
   - 3.3. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados
   - 3.4. Apoyo a la inserción internacional

   Total de cursos 2009: 76

4. ***Medio ambiente***
   - 4.1. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables
   - 4.2. Producción sostenible de recursos básicos
   - 4.3. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente
   - 4.4. Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental
   - 4.5. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de Pobreza respecto a su entorno ambiental.

   Total de cursos 2009: 33

5. ***Cultura y desarrollo***
   - 5.1. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de autodesarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas.
   - 5.2. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos del desarrollo

   Total de cursos 2009:14

6. ***Género y desarrollo***

   No tiene sublíneas

   Total de cursos 2009: 11

7. ***Prevención de los conflictos y construcción de la Paz***

   No tiene sublíneas

   Total de cursos 2009: 12

TOTAL CURSOS: 295

La mención a las prioridades del Plan Director 2005-2008 se limita, como se ha dicho anteriormente, a situar bajo la cobertura de las líneas del Plan las actividades de formación (ANEXO 14). No se acompaña de una introducción sobre los objetivos que persigue cada línea formativa y los resultados que se espera obtener. No se justifica el peso de cada una de las líneas ni la aportación concreta de cada curso a los resultados de la línea formativa, así como del conjunto de los contenidos al objetivo final del desarrollo.

Algunas voces, dentro de la AECID, señalan que el Programa se ha desarrollado en exceso y que convendría revisar cuáles de sus acciones formativas son prioritarias. Mientras el Programa no tenga una metodología que pueda probar lo que se señalaba en el párrafo anterior, cualquiera de las consideraciones son conjeturas que no pueden probarse ante la falta de evidencias.

- ***Metodología y diseño***

No existe en el diseño de PIFTE 2005-2008 una consideración metodológica que permita medir y valorar el Programa de formación y su aportación al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Lo que aparece son unas breves líneas sobre los nuevos enfoques formativos que propugna el nuevo paradigma: conocimiento adquirido frente al transferido, conocimiento sur-sur y conocimiento en red, impulso de metodologías de formación participativas, formatos taller o seminario, formación on-line combinada con la presencial, etc.

"La actual metodología del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada se sustenta en la idea de que el conocimiento se encuentra disperso y que la sociedad en red implica evolucionar en las formas tradicionales de transferir conocimientos. Ello implica que la función esencial del Programa es, fundamentalmente, la de facilitar espacios de comunicación y transferencia de conocimientos, que no necesariamente pasa por una traslación de capacidades y habilidades desde España hacia Latinoamérica, sino que puede y debe potenciar los recursos existentes en la región para que puedan ser compartidos y conocidos por todos los participantes en los diferentes cursos.

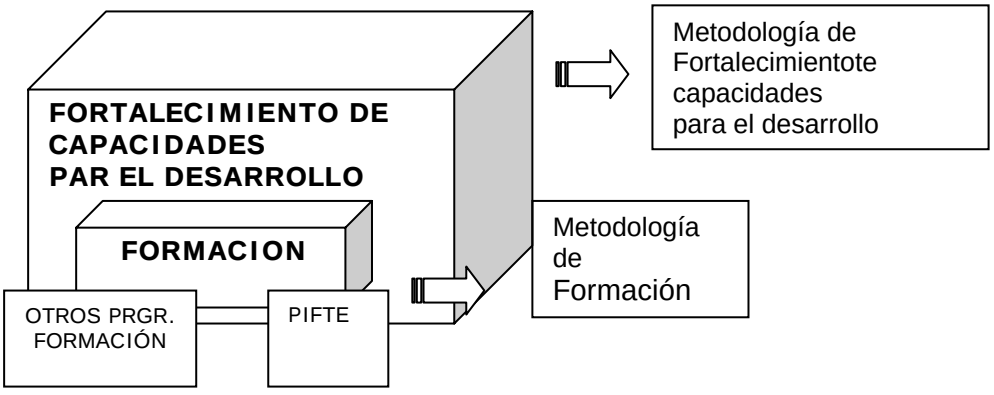
De acuerdo con esta idea, el Programa potencia metodologías participativas y en formato taller para el desarrollo de los diferentes cursos. Para ello, se ofrecen todas las facilidades en el uso de tecnologías que puedan ser utilizadas como instrumentos pedagógicos, así como de espacios idóneos para el mejor intercambio y transmisión de información. Se potencia el uso de materiales didácticos que puedan ser utilizados pro los participantes en los curso. En especial, se está potenciando el uso de la formación on-line como complemento idóneo para los cursos presenciales en los Centros de Formación en Iberoamérica y en España. Se están programando ya algunos cursos con este doble componente, de formación virtual previas a la fase presencial impartida en los Centros de Formación en Iberoamérica o en España.

Ahora bien, para verificar la eficacia de estas acciones hay que crear sistemas de seguimiento y recogida de formación que permitan seguir los resultados de ésta, pero, sobre todo, enlazarlos con la aportación de la formación a la estrategia AECID en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

Las exigencias de una cultura para resultados de desarrollo exige una metodología que articule operativa (resultados de la formación) y estrategia (fortalecimiento de capacidades para el desarrollo) y alinear esos resultados con la estrategia internacional. Este es un enfoque muy reciente en el campo de la cooperación que no se puede exigir al PIFTE 2005-2008. En el caso concreto de la AECID, la cultura para resultados cobra impulso, especialmente, a partir de su creación como Agencia estatal y de su último Plan Director, 2009-20012.

Por ello, los nuevos planes de formación debieran incluir en su diseño una metodología que integre operativa y estrategia. Ese diseño debería atender a dos vertientes, de una parte, al diseño de la formación como producto, con sus propias metodologías y peculiaridades y a la vez, debe enlazar con el impacto que alcanza la formación en el fortalecimiento de capacidades. El siguiente esquema pretende resaltar la doble metodología que habrá que considerar en el diseño.

Metodología necesaria para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo a través de la formación en una cultura de resultados para el desarrollo**.**



PIFTE sólo se ocupa y no de una manera sistemática de la metodología de formación. No hay un diseño inicial que establezca un modelo de recogida de datos homogéneo y común para todos los actores. Ni siquiera los Centros de formación actúan bajo los mismos criterios, como se verá en el análisis de la gestión.

5.1.1.3. COBERTURA

(Matriz de preguntas. Nivel Operativo: O15-017)

En el PIFTE 2009, se explicita que *"los beneficiarios del programa seguirán siendo las Administraciones y las Instituciones públicas latinoamericanas, siendo las personas que tienen la responsabilidad del diseño y la gestión de diferentes políticas públicas sectoriales quienes participan en las actividades formativas que conforman el Programa. Ello implica que los participantes deben estar al servicio activo en instituciones u organizaciones que trabajen en el desarrollo del sector público de cada uno de los países y en ciertos casos también en instituciones privadas con orientación hacia lo público, con el objetivo compartido de ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos y de contribuir, por ende, al desarrollo humano. Esta orientación esencial intenta contribuir a desarrollar y potenciar las iniciativas y procesos de creación de función pública profesionalizada, tanto a través de programas y proyectos destinados específicamente a este fin como mediante el impacto indirecto que aporta la capacitación a la profesionalización y estabilización de los recursos humanos al servicio de la administración pública.*

La selección de los destinatarios se hace en base a un perfil predeterminado de forma conjunta entre las instituciones españolas colaboradoras y la AECID. Los criterios de selección se condensan en indicadores de mérito académico y profesional y en indicadores de pertinencia e impacto relacionados con el perfil laboral de los solicitantes. De este modo, se tiene en cuenta el puesto de trabajo desempeñado, la responsabilidad en la toma de decisiones y la capacidad de réplica de los conocimientos adquiridos, ponderando criterios geográficos, de género y de inclusión de personas procedentes de pueblos indígenas. En la mayoría de los casos se promueve el aval de la institución en la que presta sus servicios el participante en el curso.

El procedimiento de selección de destinatarios de la acción formativa 2005-2008 ha sido valorado positivamente por los departamentos ministeriales, si bien, manifiestan que la Agencia tiene, a veces, pequeñas diferencias en el proceder entre unos y otros. En unos casos, se impone en la selección de participantes el criterio de la AECID por encima del de los Departamentos y en otros, son estos los que llegan a tomar a decisión final.

No obstante, se reconoce por parte de los responsables de la formación que, en un alto porcentaje, los asistentes a los cursos cumplen con los requisitos y el perfil que se consideran adecuados.

El análisis posterior sobre el alineamiento de PIFTE con el Plan Director 2009-2012 planteará algunas cuestiones sobre el perfil de los destinatarios de un Programa de Formación como PIFTE en el nuevo modelo del desarrollo.

5.1.1.4. COMPLEMENTARIEDAD

(Matriz de evaluación: Preguntas 012-014)

El diseño de PIFTE no incluye ninguna referencia al papel diferencial de la AECID en la formación complementaria que asume frente a otros actores de la región o del país. Este es un aspecto fundamental para valorar la eficacia de las ayudas. Ya se plantearon algunas cuestiones en el capítulo de contexto que requerirían un planteamiento estratégico de futuro. ¿En qué focos de fortalecimiento del servicio civil es justificada la acción de la AECID sin entrar en colisión con la formación interna de los departamentos del país o de los Institutos? ¿Cuál es el segmento de acción adecuado en cada país que no cubran otros actores?

Con el diseño actual de PIFTE 2005-2008, no es posible determinar el valor diferencial de la formación que imparte el Programa, ni tan siquiera con otras que imparte la AECID en otros Programas. Se necesita un mapa de formación de la región que oriente y justifique las acciones necesarias en función de:

- ¿Cuáles son las necesidades específicas de los países?
- ¿Cuáles son las acciones de capacitación interna que lleva a cabo el propio país?
- ¿Qué otra formación de la AECID podría estar cubriendo objetivos semejantes.
- ¿Qué acciones de formación lleva a cabo la AGE fuera de PIFTE que podrían solaparse con las mismas actividades?
- ¿Qué Programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo están llevando a cabo el resto de las administraciones españolas: CCAA y EELL?
- ¿Qué hacen otros actores de formación en la región o país?: Institutos y Escuelas de Administración Pública, Escuelas de Gobierno, CLAD, etc.

- ***Instituciones colaboradoras*.**

La mayoría de las instituciones colaboradoras con el Programa continúan siendo los Ministerios de la Administración General del Estado, a través de diferentes Direcciones Generales de la misma, Servicios de Relaciones Internacionales de poderes del Estado (Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y otros), Direcciones de Cooperación al Desarrollo de Comunidades Autónomas, Fondos Municipales y otras institucionales públicas o semipúblicas vinculadas con la cooperación española al desarrollo. Durante 2009 se prevé organizar cursos y seminarios en colaboración con diversos organismos y programas internacionales, tales como CEPAL-ILPES, PNUD, BID, BM, OIT, IDEA Internacional, OEI, FAO, entre otros.

La capacidad que ha demostrado el Programa de interactuar con un amplio número de departamentos de la administración central se valora por los responsables de PIFTE como una de sus fortalezas. Ahora bien, determinar si las instituciones que están son las que deben estar y si algunas de las que no están sería relevante que estuvieran es una cuestión estrechamente vinculada a los objetivos estratégicos y a un diseño de formación más sólido.

Por lo que se refiere a otras administraciones, salta a la vista, la escasa participación de las CCAA y de la administración local. La causa aducida por AECID es la falta de interés de estas administraciones en participar en el Programa.

Sería conveniente reflexionar sobre el tipo de estrategias que podrían involucrar a las administraciones, a fin de que el Programa tuviera una mayor participación de todos las esferas de gobierno.

5.1.2. EFICACIA DE LA IMPLEMENTACIÓN

(Matriz de evaluación. Nivel Operativo: O23-O27)

Continuando la línea de análisis sobre la eficacia de PIFTE 2005-2008, se examina a continuación la eficacia en relación a la implementación. Para ello un elemento clave serán los Centros de Formación y los procesos clave. Servirán de criterios referentes para esta parte del análisis la calidad de la gestión y la coordinación

5.1.2.1. *Los Centros de Formación en Latinoamérica en el marco del Plan Director 2005-2008*

La evaluación organizativa de los Centros de Formación, excede el cometido de esta evaluación, sin embargo, poco podría decirse sobre PIFTE sin tener en cuenta el papel decisivo de los Centros. Papel que durante el período 2005-2008 ha incidido más en su labor gestora y logística frente a la estratégica.

Un análisis más detallado de la gestión operativa de los Centros habría requerido un trabajo in situ, cuestión que ha estado limitada por razones de recursos de AEVAL. Sin embargo, a través de la información recabada a través de entrevistas y encuestas, tanto a los Directores de los Centros de Formación en Latinoamérica como al personal AECID y a las instituciones colaboradoras, han salido a la luz la principal cuestión sobre los centros: ¿Centros logísticos o Centros de gestión de conocimiento sobre fortalecimiento de capacidades para el desarrollo?

5.1.2.2. *La gestión PIFTE*

El Programa PIFTE es una prueba para la gestión. Remitiéndonos al último año, 2009, se atendieron 31 Cursos en España y 318 en Latinoamérica con cerca de 10.000 participantes.

Los Centros ni tan siquiera tienen tiempo de encauzar bajo criterios homogéneos la gestión. Resulta así una total libertad para cada uno de ellos dentro de los requerimientos puntuales que se hacen desde la sede central.

	2008		2009 (previstos)	
	Cursos	Participantes	Cursos	Participantes
Cursos en España	37	775	31	675
Cursos en Centros	287	7992	318	9244

La gestión del programa se apoya en unos recursos humanos muy reducidos, especialmente en la sede Central, no más de 4 personas entre niveles técnicos y de administración, para los dos ejes del Programa que tiene dividida su gestión: actividades en España y en Latinoamérica. Para estas últimas se cuenta además de la coordinación y apoyo en la sede central con los recursos de los Centros de Formación en Latinoamérica: 15 personas en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 10 en Cartagena de Indias (Colombia), 9 en Antigua (Guatemala) y 6 en Montevideo, último de los centros creados en 2009.

Tanto la gestión como el personal implicado con el Programa resulta muy bien valorado, si bien los directores de los Centros manifestaron en las entrevistas mantenidas su deseo de contar con plantillas más especializadas en el área formativa y no simplemente administrativa.

De los datos de la encuesta aplicada a ex alumnos y de la aplicada a los responsables de la formación PIFTE en los ministerios se extrae una valoración muy positiva de la gestión administrativa (8,74 sobre 10) así como de la atención recibida (9,12), particularmente, en los Centros de Latinoamérica, que supera la valoración de los cursos impartidos en España.

Las instituciones coparticipantes en la formación valoran, especialmente, la respuesta logística de los Centros. Algunos plantearon, en las entrevistas, cierta diversidad de criterios y de proceder entre unos y otros que consideraban se deberían resolver bajo criterios comunes, pero ninguno de esos manifestó que esos aspectos hubieran afectado a la buena marcha de las actividades.

Esta cuestión sobre la heterogeneidad de criterios y actuaciones afecta a los subprocesos que intervienen en el resultado final y la mayoría de los entrevistados considera conveniente homologar los procedimientos de actuación de los cuatro centros con normas y criterios comunes.

Los criterios AECID para la gestión de PIFTE se basan en unas normas básicas que mezclan aspectos muy diferentes, unos relativos al diseño de actividades, otros a la gestión del Programa y otros a sus necesidades logísticas:

Se parte de la Ficha de solicitud de actividades (ANEXO 14.1) que responde a los siguientes requisitos de información (ANEXO 14.2) diseñada con los siguientes requisitos de información que gestiona la AECID desde su sede Central:

- Institución Colaboradora
- Tema de la actividad
- Fecha idónea para desarrollarla
- Ámbito geográfico
- Otras Instituciones colaboradoras
- Breve descripción de objetivos
- Perfil de participantes
-Tipo de convocatoria

Este diseño es que el que ha servido a la evaluación para la valoración de las actividades durante 2005-2008. Al momento del cierre de esta evaluación, AECID ha diseñado una nueva Ficha (ANEXO 13)que también se adjunta en los Anexos que se tendrá en consideración en el análisis sobre el alineamiento de PIFTE con la estrategia 2009-2012. Se avanza que el modelo introduce algunas mejoras pero no acaba da respuesta al enfoque metodológico que recomendará en esta evaluación.

Además, las normas estipulan:

a) *Memoria justificativa,* que tienen que presentar los departamentos ministeriales justificando el resultado de las anteriores actividades. No se establece un modelo único por lo que el resultado es de lo más diverso. Y tampoco hay mayor explotación de un dato tan importante.
b) *Convocatoria* que se hace a través de las OTCs y relata el proceso de cada convocatoria, acompañando Modelo de carta de difusión para recabar la participación de asistentes. Se acompaña de una relación de criterios aplicables a los partipantes.
c) *Datos de logística*. Requisitos a tener en cuenta según el calendario de la actividad.
d) *Financiación* donde se establecen los gastos que asumirá la institución coorganizadora y los que asume la AECID
e) *Normas, seguros y costes de entrada y salida del país en el que se imparte la formación.*
f) *Posibles modificaciones*
g) *Cancelaciones*
h) *Logotipos*
i) *Petición de nuevas actividades que surgen con posterioridad a la programación anual.*

Desde el punto de vista de la formación, el aspecto más destacado entre los anteriores es el que hace referencia a las Memorias anuales de actividad. De

ellas se puede sacar el mayor provecho para el análisis de resultados y para la reprogramación futura.

La evaluación ha puesto en evidencia que las Memorias no se formalizan por todos los participantes (15 instituciones de las 35 que responden la encuesta no realizan Memorias). Además, éstas no están normalizadas ni son del conocimiento del conjunto de los actores de la formación. Remitidas a la sede central, los Directores de los Centros de Formación no suelen conocerlas. De la misma manera que las instituciones no conocen los resultados de los demás, ni reciben siempre las Memorias de los Centros.

Durante la Observación No Participante que aplicó la evaluación, se puso de manifiesto, por parte de todos los actores de la planificación, el deseo de compartir y conocer los resultados del Programa en su conjunto, así como de saber cuál era la posición de cada uno de los departamentos respecto a otros en cuanto a su valoración. Se destaca, por tanto, la necesidad de explotar estos resultados y publicar las conclusiones.

Un resultado eficaz de esa explotación requeriría diseñar el contenido sustancial que deben recoger las Memorias para servir tanto a la operativa como a la estrategia.

Entre los avances significativos de la gestión destaca, en 2008, la informatización de PIFTE España. El diseño de una web PIFTE pretende convertirse en un enlace que integre todo el Programa en su doble vertiente: Iberoamérica y España. El propósito, según AECID, es mejorar aún más la coordinación proporcionando mayor transparencia y visibilidad sobre el Programa. En aras de esa transparencia debía reconsiderarse lo apuntado en el párrafo anterior haciendo públicos los resultados del conjunto de la formación, no sólo desde una perspectiva cuantitativa sino de la eficacia de la ayuda.

5.1.2.3. *Procesos clave: Coordinación y gestión por resultados*

- *Proceso de coordinación*

Para la valoración de la coordinación del PIFTE se ha contado con las entrevistas realizadas a los directores de los centros de formación, con el análisis de algunos documentos proporcionados por la AECID y con los datos de una encuesta realizada a…. instituciones cooparticipantes en la formación, que ha sido contestada por 35 de ellas.

De las 35 instituciones que han contestado se muestran “muy satisfechos” (17) y “bastante satisfechos” (18) con su participación en el Programa. Si bien este dato merece contrastarse con otro de especial interés para la AECID en cuanto a la apropiación del Programa por los coparticipantes, cual es el conocimiento que tienen del PIFTE. Del total de respuestas, 4 reconocen no conocer el Programa, 14, manifiestan conocerlo poco, 13, bastante y 2 responden que mucho.

Respecto a la propia aportación a la gestión de los cursos por parte de los Departamentos, 28 afirman que cuentan siempre con un coordinador y que han ido abriendo el porcentaje de ponentes latinoamericanos. 18 instituciones cuentan con más del 50% de ponentes latinoamericanos en sus actividades y 9 de ellas cuentan con menos del 5%. En relación con la ejecución final de las actividades, el total de los 35 se muestra bastante o muy satisfecho.

Los datos más negativos, dentro de la positiva valoración que sobresale en general, son los que afectan a la recogida sistemática de los resultados de la formación. Del total de las 35 instituciones que han contestado, 8 declaran no hacerlo y de las 27 que lo hacen, 20 manifiestan no hacerlo en base a guías o modelos ad hoc. Tampoco tienen conocimiento de las guías de resultados e impactos de formación en las administraciones públicas que tiene publicadas el INAP, 33 de los que responden las desconocen.

En cuanto al requisito exigible por AECID para justificar la programación del siguiente año, las Memorias anuales, sólo 20 de los 35 las elabora.

Respecto a los resultados específicos que proporciona la formación a través de los Centros de formación, lo primero que hay que constatar a través de las entrevistas realizadas a los directores, es la libertad de criterios con la que actúa cada Centro. Las Memorias presentan enfoques absolutamente diversos. El énfasis se pone en cuestiones operativas y de logística con escasa relación con los logros estratégicos.

A pesar de ello, y de que se podrían introducir mejoras en la normalización de criterios, la capacidad de gestión de los Centros de formación resulta muy bien valorada, tanto por las instituciones colaboradoras en la formación como por los ex participantes.

- *Proceso de gestión para resultados del desarrollo.*

Lo que más destaca en la gestión de PIFTE es que no está del todo normalizada y sistematizada con criterios iguales para todos los Centros de formación en Latinoamérica. No se dispone de sistemas de seguimiento integrados entre centros, sede y coparticipantes de la formación. La web por el momento no ha alcanzado el conjunto de sus objetivos.

Los resultados de la formación se explotan de la mejor manera por cada Centro de formación con total independencia unos de otros. Ni tan siquiera se facilitan apoyo formalmente. El Centro de Montevideo ha iniciado el verano del 2009 su puesta en marcha y lo ha hecho con un plus de esfuerzo personal y autodidactismo –además de la profesionalidad que se presupone en todo el equipo- que no parece razonable en los nuevos tiempos. El mismo esfuerzo confesaba haber puesto en su día la directora del Centro de Cartagena.

Pero el esfuerzo respecto al Programa no es menor en la sede central, que trata de resolver con la mayor entrega cualquier eventualidad. Esto evidencia los puntos esenciales en los que se sostiene el Programa y como la falta de recursos humanos suficientes se suple con un gran esfuerzo y

atención del personal gestor y los administradores del programa. Esta valoración se desprende tanto de las entrevistas como de las encuestas aplicadas.

En cuanto a los resultados de la gestión trata de dar respuesta a los objetivos operativos sin demasiada vinculación con los estratégicos.

Los métodos organizativos resultan bastante artesanales. Si se pusieran en común las experiencias de los Centros aprovechando los puntos fuertes de cada uno se llegaría a una organización mucho más racional y homogénea.

Si los centros quieren ser instituciones de referencia deberían aspirar estandarizar la excelente gestión que se les reconoce bajo estándares de calidad.

La pregunta es si se quiere que permanezcan como Centros logísticos o centros de gestión de conocimiento.

5.1.2.4. *De la gestión por resultados a la cultura de resultados para el desarrollo*

Toda gestión deja unos resultados. Los de PIFTE que se analizarán en el párrafo siguiente, pueden ser buenos en cuanto al producto formación, sin embargo, no ha sido posible evidenciar la eficacia de esa ayuda para el fortalecimiento institucional. No será posible hacerlo partiendo de las viejas premisas: un modelo de desarrollo y de cultura administrativa centrado en los resultados operativos. Desde ese punto de vista los buenos resultados de la formación AECID podrían conformarse con el éxito de las actividades.

Ahora bien, a partir de la Declaración de Paris (2005) y Acra (2008) se plantean nuevos enfoques que nos llevan a contrastar la gestión actual de PIFTE con la que se requiere desde 2005: resultados para el desarrollo.

Esto requiere, por parte de las Agencias, adaptarse a una nueva cultura de resultados para el desarrollo. Esa nueva cultura no se conforma sólo con la gestión “por resultados”, que en muchos casos ha finalizado en un proceso autárquico en el que la gestión y los resultados se bastaban a sí mismos sin vínculo con las estrategias. Se trata ahora de colocar los objetivos estratégicos en el centro del enfoque de las acciones. Esto implica que no basta el éxito de las actividades de formación, sino que se debe evidenciar que dichas actividades están produciendo resultados en el objetivo de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo que es un objetivo integral que comienza por identificar bien qué se quiere fortalecer, con evidenciar el valor diferencial de la formación AECID, con buenos diseños que permitan la recogida de información y con contrastar los resultados finales de las acciones con los objetivos estratégicos finales.

El Plan Director 2005-2008 trató de acercarse a los nuevos planteamientos del desarrollo, pero más como marco referencial que como voluntad auténtica de trabajo hacia los objetivos de calidad que impulsa el Plan 2009-

2012. Por eso, el análisis de PIFTE sobre la gestión para resultados de desarrollo sigue estando “en espera”.

El problema es que pasar de un modelo a otro no se consigue de la noche a la mañana y requerirá un proceso de ajuste y reformulación. Difícilmente podrán las intervenciones diseñadas con el modelo anterior responder a lo que requiere el nuevo modelo de desarrollo. De ahí que, examinar una de las piezas de la formación suponga repensar el diseño en su conjunto.

5.1.3. EFICACIA DEMOSTRADA EN LOS RESULTADOS E IMPACTOS

- **RESULTADOS**

(Matriz de preguntas: Nivel Operativo: O28-O33).

La pregunta esencial de este epígrafe plantea el éxito de las actividades de formación. Los viejos modelos se conformaban con dar respuesta al nivel individual de la formación, el nuevo modelo de capacitación debe responder a los tres niveles: individual, organizativo-institucional y social**.**

El análisis de resultados del PIFTE 2005-2008 se ha basado en los datos facilitados por la AECID, las Memorias de los Centros de formación en Latinoamérica, los datos de la encuesta aplicada a ex participantes durante el período 2005 a 2008 (ANEXO 11) y la enviada a las entidades colaboradoras copartícipes en la formación (ANEXO 12), así como en los datos extraídos de la Observación No Participante que aplicó el equipo de evaluación a uno de los procesos clave: la planificación de actividades de 2010 que proporcionó datos tanto para la operativa como para los posibles ajustes que requiere el Programa en la nueva estrategia 2009-2012.

Hay que señalar que la formación PIFTE no tiene un seguimiento ex post de los participantes y ha sido con motivo de la evaluación que se ha aplicado por primera vez una recogida de información sobre el universo de ex participantes en el Programa.

La encuesta a ex participantes, constituye una fuente de información necesaria pero insuficiente. La valoración que se obtiene de ella, es, exclusivamente, la de los participantes y debiera cruzarse con la valoración que hacen las instituciones latinoamericanas y todo ello con los objetivos. La encuesta sobre satisfacción con los resultados de la formación resulta indispensable, pero no basta para responder a la última pregunta de la evaluación sobre el impacto de la formación en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Supone contar con una de las piezas de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo pero no con el conjunto. Se advierte, por tanto, que contar de manera desmesurada con los datos que da la encuesta de participantes puede distorsionar las conclusiones claves, trataremos de matizar estos asuntos en el epígrafe sobre la interpretación de los datos.

Otro posible sesgo a tener en cuenta es el momento en el que se aplica la encuesta. Ha pasado demasiado tiempo y algunos de los que responden no recuerdan con claridad el título o la línea temática en la que participaron.

En compensación, hay que destacar la activa participación que han mostrado los receptores en la respuesta a una encuesta vía Internet.

- ***Valoración de la formación por ex participantes en los cursos 2005-2008***.

La valoración de la formación por los ex participantes 2005-2008 se obtiene de los resultados de una encuesta aplicada a 30.000 participantes de los cursos, que ha proporcionado una muestra de 5800 respuestas de las que se extraen los siguientes datos referidos a:

- *Perfil de los participantes .Procedencia. Conocimiento de la oferta formativa. Motivación. Grado de implicación de sus instituciones.*

  - El perfil de los participantes indica que el 38% es personal directivo y 62% personal gestor o técnico, con una mayoría proveniente de las administraciones centrales: 56% , mientras que el 23% procede de la administración regional y el 22% de la local. Un 46% tenía a su cargo personal entre 1 y 10 personas, un 17%, entre 11 y 50. Un 9% tenía más de 50 personas a su cargo y un 27% declara que no tenía ninguna.

  - En cuanto al grado de formación el 49% tenía una o más carreras universitarias y estudios de postgrado, un 41% tenía una carrera universitaria y sólo el 4% de los participantes tenía estudios preuniversitarios.

  - La mayoría (68%) manifiesta que su participación ha sido en un solo curso, aunque un 20% declara haberlo hecho en dos, un 10% en más de dos y menos de cinco y un 2% en cinco o más de cinco.

  - La principal motivación que se señala es adquirir capacitación para el puesto de trabajo: 53% y ampliar conocimientos: 34%. Un 5% se vio conminado a realizarlo por la propuesta de la institución y sólo un 2% declara que lo realiza para promocionarse.

  - Por lo que respecta a la implicación de las instituciones latinoamericanas en la formación de su personal, un dato interesante para considerar las mejores vías de captación de necesidades y la implicación de las instituciones latinoamericanas en el proceso de formación es que el 38% de los participantes tuvieron conocimiento del curso a través de sus superiores, el 16% a través de otros compañeros, el 15% a través de las OTCs y el 11% a partir de la página web. El 20% conoció la información sobre los cursos a través de otros medios que no explicitan.

- Un 53% señala el apoyo de su institución al comunicar su participación en el curso, sólo un 5% señala que la institución mostró indiferencia y un 1% que no consideró interesante la participación en el curso.

- En relación con lo anterior, hay que señalar que el 57% de las instituciones no financiaron el curso mientras que el 39% lo hizo. En un 4% no fue necesaria financiación por acudir a Centros en la misma ciudad de residencia.

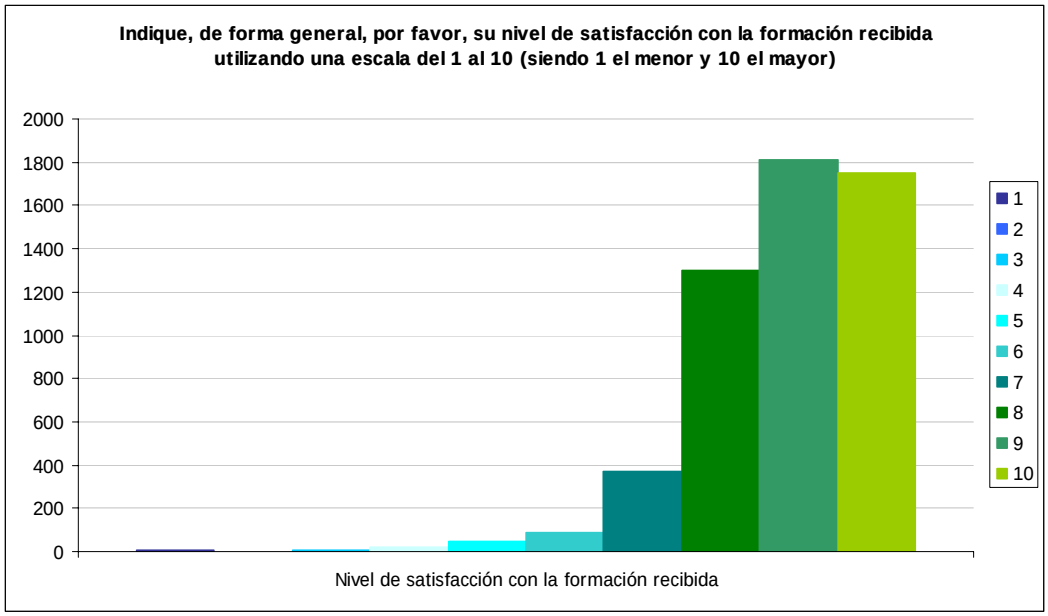
- ***Distribución por Centros y valoración de la gestión***

El Centro que concentra más actividades es el de Cartagena de Indias: 35%, le siguen después: La Antigua en Guatemala: 28%, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia: 22% y la formación en España, que alcanza un 16%. El Centro de Montevideo no aparece en la valoración al haber entrado en funcionamiento en 2009.

Las cuestiones de gestión de PIFTE resultan muy bien valoradas y gana aún más la atención recibida en los Centros de América Latina que supera la ya buena valoración que alcanzan los cursos que se celebran en España.

- ***Valoración del desarrollo de los cursos y sus resultados.: duración, áreas temáticas***

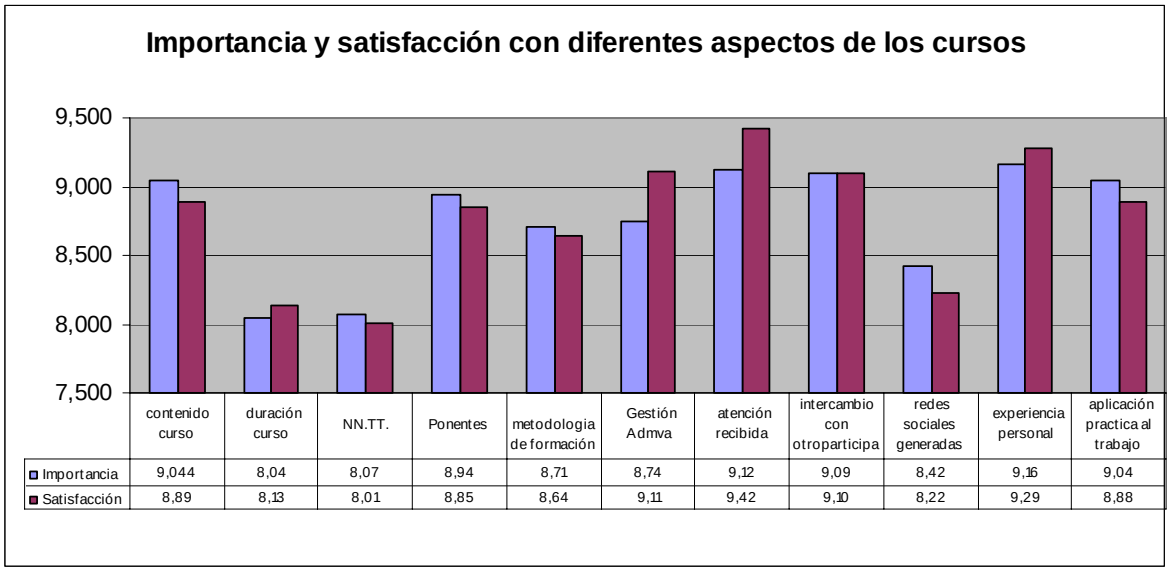
En cuanto a la valoración de los cursos resulta muy positiva: un 90% de los participantes valora entre 8-10 su satisfacción con la formación recibida, en una escala de 1-10. Obtienen una valoración ligeramente superior los cursos realizados en España respecto a los desarrollados en los Centros de Formación de América Latina, sin apreciarse diferencias significativas entre estos últimos ni entre los años de realización del curso.



- ***Importancia atribuida a distintos aspectos de la formación y la satisfacción obtenida en los mismos***

En general se superan las expectativas de los participantes en cuestiones como la atención recibida, la gestión administrativa y la valoración del curso como experiencia personal. Obtienen una valoración inferior a las expectativas, el contenido de los cursos, la metodología de formación, los ponentes y la aplicación práctica al trabajo. El dato tiene su interés porque acentúa el valor del programa en los aspectos gestores que no justificarían por sí mismos la eficacia de la ayuda.

Destaca que la atención recibida, la gestión administrativa y el valor como experiencia personal superan las expectativas previas, mientras que el contenido de los cursos, la metodología de formación, los ponentes y la aplicación práctica al trabajo obtienen una valoración inferior a las expectativas.



	contenido curso	duración curso	NN.TT.	Ponentes	metodologia de formación	Gestión Admva	atención recibida	intercambio con otroparticipa	redes sociales generadas	experiencia personal	aplicación practica al trabajo
Importancia	9,044	8,04	8,07	8,94	8,71	8,74	9,12	9,09	8,42	9,16	9,04
Satisfacción	8,89	8,13	8,01	8,85	8,64	9,11	9,42	9,10	8,22	9,29	8,88

Los porcentajes de la formación recibida por <u>áreas temáticas</u> son los siguientes:
Gobernanza, participación ciudadana y desarrollo institucional: 29%,
Cobertura de necesidades sociales: 20%, *Medio Ambiente*: 18% ,
Género y Desarrollo: 8%,
Promoción del tejido empresarial: 10% y
Prevención de Conflictos y construcción de la paz: 8%.

1. *Gobernanza, participación ciudadana y desarrollo institucional.* Del 29% de los participantes que eligió formación en esta área el 70% eligió temas relacionados con el "Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y la buena gestión de los asuntos públicos", el 20% temas relacionados con el "Fortalecimiento del Estado de Derecho y el 11% formación sobre "Promoción de la democracia representativa, participativa y del pluralismo político". Este reparto puede tener su interés para un análisis posterior por AECID sobre esta línea temática que ha adquirido tan considerable peso.

2. En el área de *Cobertura de necesidades sociales* resalta los cursos sobre "Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad": 43% frente a los de "Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local": 6%. Las temáticas de Educación y Salud están bastante equilibradas: con un porcentaje de participantes del 24% la primera y 26% la segunda.

3. La línea formativa de *Promoción del tejido empresarial* muestra tres áreas de gran interés: "Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos": 32%, "Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados": 29% y "Apoyo a la micro y pequeña empresa": 24%. Frente a esos porcentajes, sólo el 7% eligieron curso en relación con "Dotación de infraestructuras" y con "Apoyo a la inserción internacional".

4. En la temática de *Medio Ambiente* las preferencias de los participantes han sido por los cursos de "Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables": 29%, "Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente": 22%, "Producción sostenible de recursos básicos": 19%, "Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas":16%, "Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental": 11% y "Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental": 3%.

5. En la línea de *Cultura y desarrollo,* destacan los cursos de "Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo": 91%. Los cooperación con los pueblos indígenas, apoyo a los procesos de autodesarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas han interesado a un 9%.

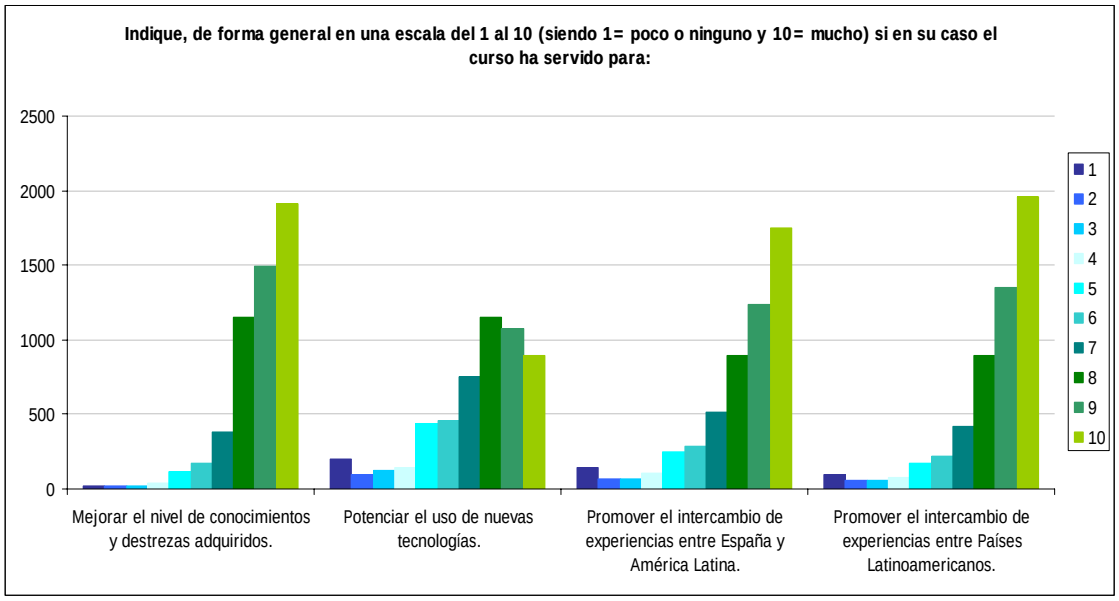
6. Línea de Género y desarrollo. Es el uno de los que obtiene mayor puntuación en relación a la valoración del impacto social. Y en él la demanda de contenidos más prácticos es menor que en el resto de los ejes, siendo el eje, junto con el de cobertura de necesidades sociales en el que se han generado mayor número de redes.

7. Línea de Prevención de Conflictos y construcción de la paz. Es uno de los ejes más valorados y en el que se considera más útil la formación recibida, con un peso importante de la aplicación a trabajos de regulación y diseño de políticas públicas. No obstante, se apunta también la dificultad para los cambios por parte de la dirección. Y es el eje que menos redes de trabajo institucional ha generado como consecuencia de la formación.

Por lo que se refiere a las áreas temáticas mejor valoradas destaca la de Prevención de conflictos y construcción de la paz, y la de género y desarrollo, frente a la de Gobernanza democrática y Promoción del tejido

empresarial, que resultan las menos valoradas, siempre dentro de la tónica de una puntuación media en todos los casos superior a 8,7.

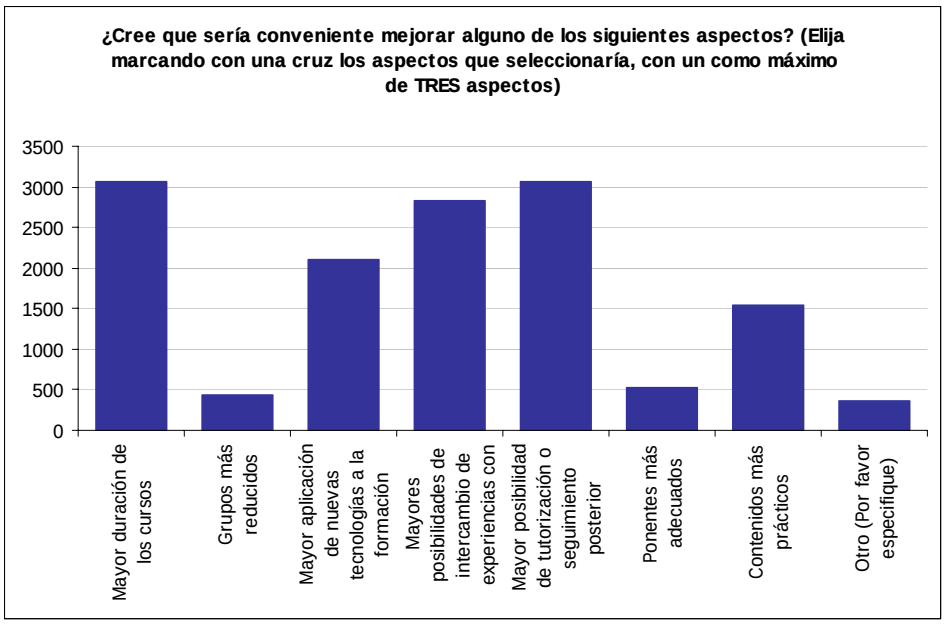
En cuanto a la valoración de los cursos respecto a su relación con los objetivos específicos del PIFTE se obtienen, con la excepción del parámetro "potenciar el uso de nuevas tecnologías", resultados con una valoración media superior a 8: "mejorar el nivel de conocimientos y destrezas adquiridos (8,7), "promover el intercambio de experiencias entre países latinoamericanos" (8,4) y "promover el intercambio de experiencias entre España y América Latina" (8,1).



En todos los casos obtienen mayor puntuación los cursos realizados en España. Y mejoran las puntuaciones en el año 2007 y 2008 respecto a los anteriores en cuanto a la promoción del intercambio de experiencias. La utilidad de los cursos en este campo de intercambio de experiencias es más valorada por los niveles directivos. Por otra parte, el eje de género y desarrollo puntúa mejor que el resto en cuanto a la mejora del nivel de conocimientos.

- ***Áreas de mejora***

Entre las mejoras sustanciales que se derivan de las encuestas, se plantea en primer lugar las que afectan al diseño de los cursos: contenidos, ponentes y duración:



- Uno de los aspectos clave se refiere a los ***contenidos prácticos***, con mayor incidencia en los cursos que se desarrollan en España. En general, un 29% de los participantes manifiesta que debiera mejorarse este asunto. En cuanto a las sugerencias concretas de la mejora, un 66% considera que debiera ser más frecuente el uso de métodos comparativos entre países, un 64% concreta que debiera realizarse mayor trabajo de casos y un 52% que debieran ser más interactivos.

  Por ejes, en relación con contenidos más prácticos, destaca positivamente el eje de *Prevención de conflictos y construcción de la paz*, seguido del de *Cobertura de las necesidades sociales*, en ambos, la demanda de contenidos más prácticos es bastante menor que en el resto.

- En cuanto a la valoración de ***los ponentes***: un 10% considera que debían mejorarse. En concreto en el eje de *Cultura y Desarrollo* se solicitan en mayor medida ponentes más adecuados y mayores posibilidades de intercambio con otros profesionales alumnos.

  En el de cobertura de las necesidades sociales destaca la demanda de mayor posibilidad de tutorización o seguimiento posterior.

- ***La duración*** de los cursos en el que hace mayor hincapié el nivel gestor, se plantea como una de posibles mejoras: un 57% manifiesta que los cursos debieran ser de mayor duración. El 46% de los participantes lo hizo en cursos de menos de una semana, el 37% en cursos de una y dos semanas, el 9% en cursos que duraron entre quince y treinta días y un 7% en cursos que duraron más de un mes.

  En relación con peticiones diferenciadas por tipo de centro, se solicita especialmente mayor duración para los cursos desarrollados en Santa Cruz de la Sierra.

- ***Respecto a la estructura de los grupos y la metodología***, un 8% de las respuestas, que coincide con el nivel directivo, considera que los grupos debieran ser más reducidos, afectando en concreto a los Centros de Cartagena y La Antigua.

- ***En cuanto a la metodología***, además de manifestar mejoras en un mayor uso de medios tecnológicos, se plantea cuestiones como: "mayor tutorización o seguimiento posterior": 57%, "mayor posibilidad de experiencias de intercambio con otros alumnos": 52%, "mayor aplicación de nuevas tecnologías a la formación (sesiones on-line y videoconferencias)": 39%.

En definitiva, los cursos son muy bien valorados y un 70% de los participantes considera que PIFTE constituye un referente en materia de capacitación técnica de los recursos humanos de las Administraciones Publicas en América Latina, un 26% considera que la formación ha sido similar a la que imparten otros institutos y sólo un 4% manifiesta haber recibido otra formación más satisfactoria.

❑ IMPACTOS

La pregunta esencial de este epígrafe es si la formación PIFTE puede probar un impacto eficaz en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Se refiere al nivel organizativo-institucional y social.

(Matriz de preguntas. Nivel Operativo: O31-O34)

De todas las cuestiones que se ha planteado la evaluación el núcleo esencial para dar respuesta a la ciudadanía sobre la eficacia de la cooperación española es el impacto que ha logrado la formación. Como los propios encuestados revelan el 45% de la muestra cree que el nivel individual es el de mayor impacto formativo, coincidiendo con el dato de que el mayor efecto de la formación ha incidido en el desarrollo personal (50%).

Responder a la pregunta esencial requiere, por consiguiente, estudios más completos que han de partir de determinar lo necesario en un diseño integral, ligando los tres niveles de la formación: individual, organizativo-institucional y social. Se requiere partir de déficits de capacidad, de los contextos específicos, del mejor ajuste en el perfil de los participantes, análisis pormenorizado de los contenidos de la formación, del desarrollo preciso de los cursos, hay que potenciar una gestión de calidad en línea con los objetivos estratégicos y se han contar con un diseño y un seguimiento para recoger los impactos. Además de estar atentos a los límites que puedan estar obstaculizando la transferencia de formación. Ello requiere una batería de indicadores integrada y el diseño de herramientas ad hoc para cada fase del proceso.

El análisis actual cuenta con la información que facilitan los participantes sobre la transferencia de la formación en su institución, pero no se tienen datos de la valoración que hacen las propias instituciones.

La ayuda formativa requiere, a la vez, un seguimiento en el tiempo, porque ni la asimilación ni las transformaciones a las que puede dar lugar son cuestión de un día.

En todo caso, y más con el propósito de que pueda servir para el futuro que para recabar datos de un pasado que nunca fue pensado bajo esas premisas, la encuesta aplicada a los participantes en los cursos plantea 10 cuestiones en relación con los impactos de la formación. Es verdad que la contestación está en parte condicionada por la visión de los participantes, pero era lo único posible dados los límites de tiempo y las dificultades de no haber establecido otros sistemas de seguimiento.

Esta parte del análisis trata de evidenciar las transformaciones que se han producido en el entorno organizativo y social vinculadas a la formación recibida.

El 87% de los participantes sigue trabajando en la misma organización y en la misma área que trabajaba cuando recibió la formación (90%). La formación recibida ha supuesto mejoras en un 44% de la muestra. El 22% ha conseguido promoción interna en la misma organización y un 12% ha conseguido mejoras con cambio a otras organizaciones. Para un 54% el curso no ha tenido incidencia en esos aspectos. Un 12% de los participantes ha cambiado de país sin que se evidencie que la causa ha sido la formación recibida.

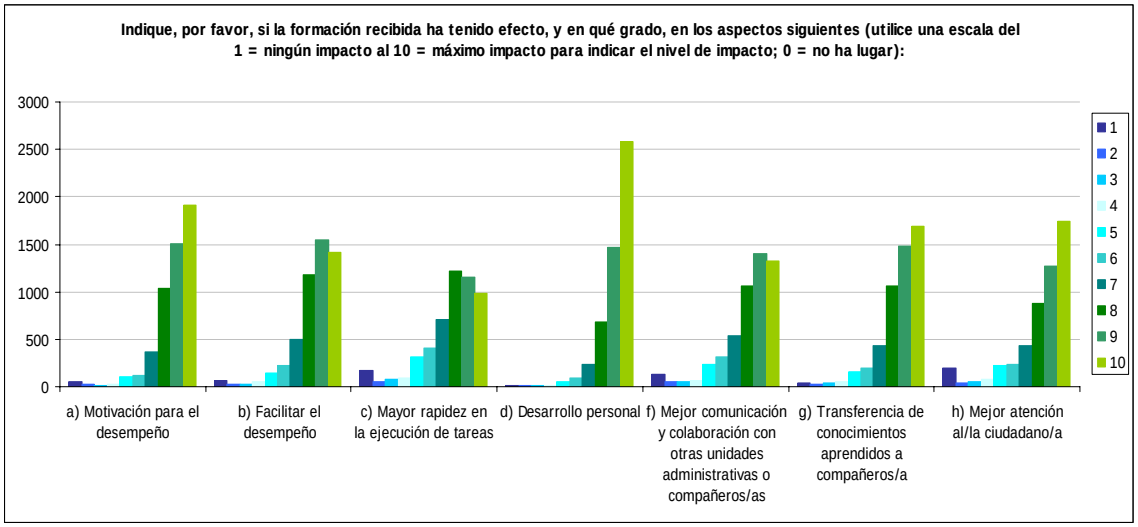
- Los participantes consideran que el ***impacto de la formación*** incide prioritariamente en el nivel individual (obtiene una puntuación de 8,9 sobre 10), en segundo lugar a nivel institucional o social (puntuación de 8) y en tercer lugar a nivel organizativo (puntuación de 7,9). Es destacable que aunque las diferencias entre el nivel organizativo y social no sean importantes, sistemáticamente el impacto social en los cuatro años se mantiene por encima del impacto organizativo. Destaca asimismo que en 2008 se obtienen mejores puntuaciones que en los años anteriores.

Impacto		En 2005	En 2006	En 2007	En 2008	Total
A nivel personal	Media	8,75	8,93	8,87	8,99	8,92
A nivel organizativo	Media	7,84	7,78	7,93	7,96	7,91
A nivel Instituc. o Social	Media	8,01	7,89	8,06	8,19	8,09

El eje de *Género y Desarrollo* es el único que en la valoración de impacto organizativo se sitúa por encima del 8. En relación con la valoración del impacto social, de nuevo *Género y Desarrollo* y el eje de *Cobertura de las necesidades sociales* obtienen la mayor puntuación, siendo la menor para los cursos de *Promoción del tejido empresarial* y *Medio ambiente.*

- ***Áreas en las que la formación ha tenido efectos***

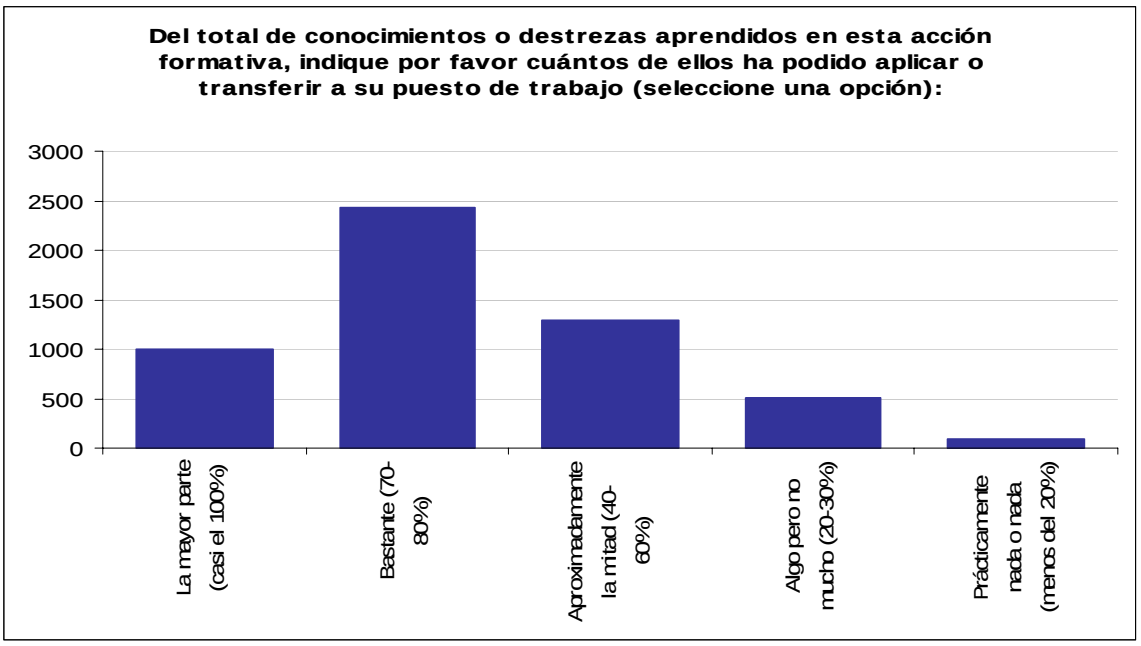
El orden de mayor a menor impacto en relación con puntuación media en las siete áreas sobre las que se realiza la consulta es el siguiente: "desarrollo personal" (9,1), "motivación para el desempeño" (8,7), "transferencia de conocimientos aprendidos a compañeros/a" (8,5), "facilitar el desempeño" (8,4), "mejor atención al/la ciudadano/a" (8,2), "mejor comunicación y colaboración con otras unidades administrativas o compañeros/as" (8,1) y finalmente "mayor rapidez en la ejecución de tareas" (7,7).



En todos los aspectos, los cursos de España obtienen mayor puntuación. Los cursos de menos de una semana obtienen peores puntuaciones que el resto. El eje de *Género y Desarrollo* obtiene las mejores puntuaciones de impacto, seguido del de Prevención de conflictos y construcción de la paz, y las menores puntuaciones corresponden al eje de Promoción del tejido empresarial

En cuanto a la ***posibilidad de transferir el conocimiento adquirido***, . El personal directivo declara un mayor impacto que el personal gestor en los aspectos de transferencia de conocimientos aprendidos a compañeros/as y en mejor atención al ciudadano.

Un 19% del total de la muestra que han conseguido transferir un 100% de lo aprendido. Un 46% declara que ha transferido bastante de lo aprendido y un 24% que lo transferido es aproximadamente un 40- 60% de la formación recibida. Un 9% manifiesta haber transferido algo pero no mucho (entre 20 y 30%) y sólo un 2% declara no haber transferido nada o menos del 20% de lo aprendido.

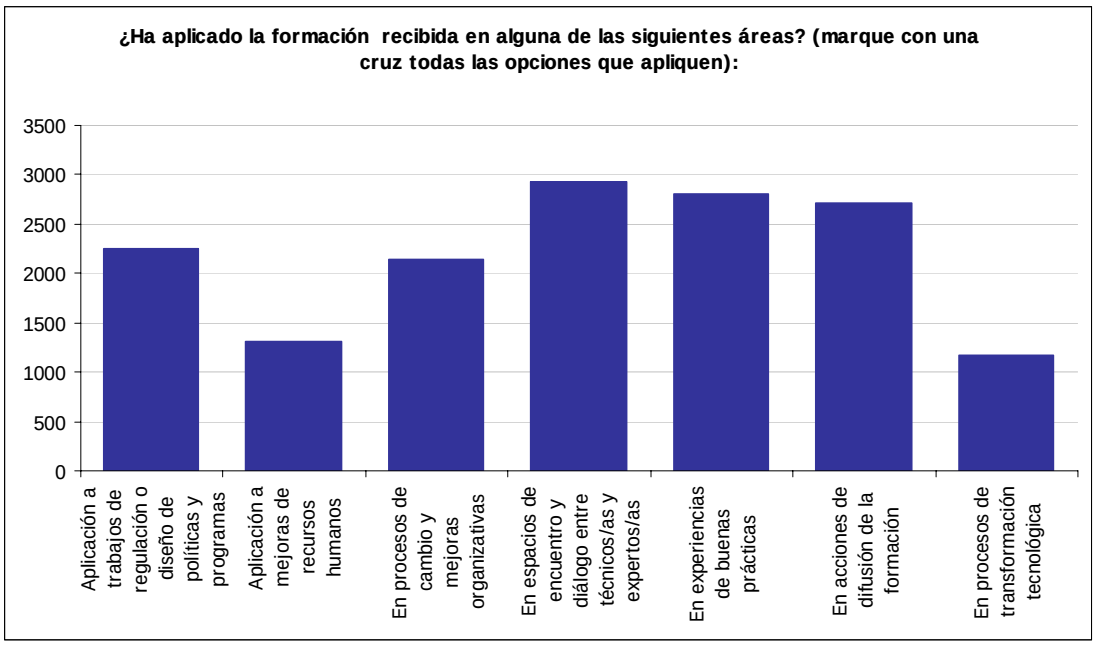


- Los mayores ***límites para transferir el conocimiento adquirido*** se sitúan en los recursos técnicos de las instituciones (48%), en la brecha entre la formación recibida y la realidad (42%) o en la falta de receptividad de sus directores ante posibles cambios (21%). Hay un 14% de la muestra que manifiesta que la limitación para transferir lo aprendido está en no haber obtenido suficientes conocimientos prácticos, que estaría en relación con el 29% de los participantes que señala como mejora unos contenidos más prácticos.

El primero de los obstáculos, "limitaciones de recursos técnicos o tecnológicos" destaca especialmente en el eje de *Medio Ambiente*; y el segundo, "brecha existente entre la formación recibida y la realidad", destaca en los ejes de *Promoción del tejido empresarial* y de *Gobernabilidad.* En este último eje destaca asimismo como respuesta que la dirección no se muestra receptiva a posibles cambios.

- ***Campos de aplicación de la formación recibida***

En relación con los siete campos de posible aplicación de la formación sobre los que se planteaba la consulta, el campo de mayor aplicación es el de espacios de encuentro y diálogo entre técnicos y expertos, seguido de experiencias de buenas prácticas y acciones de difusión de la formación. La menor aplicación se produce en procesos de transformación tecnológica y en mejoras de recursos humanos.



Respecto a los ***cursos realizados en España*** hay que destacar un mayor porcentaje de respuestas en todos los campos a excepción de la aplicación a trabajos de regulación o diseño de políticas y programas públicos. En esta área concreta resaltan las respuestas de los cursos realizados en la sede de Cartagena de Indias (Colombia).

Por ejes, sobresale la aplicación a trabajos de regulación y diseño de políticas y programas públicos en los ejes de gobernabilidad y cobertura de las necesidades sociales. En este último destaca, en particular, la aplicación a mejoras de recursos públicos. En el área de medio ambiente la aplicación más notable se refiere a espacios de encuentro entre técnicos y expertos, y a procesos de transformación tecnológica, siendo menor la aplicación a procesos de cambio y de mejoras organizativas.

El personal directivo declara una mayor aplicación en trabajos de regulación y diseño de políticas y programas públicos, en mejoras de recursos humanos y en procesos de cambio y mejoras organizativas.

- ***Áreas en las que la formación recibida es útil para lograr mejoras***

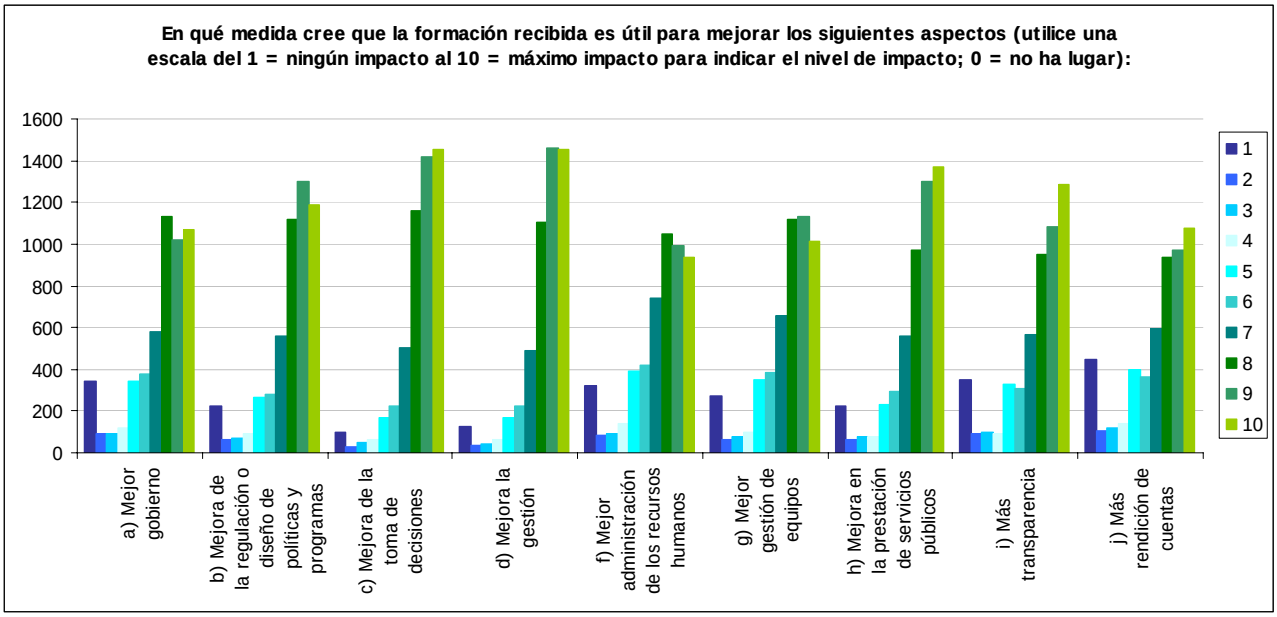
En relación con la utilidad de la formación en las nueve áreas propuestas, el mayor nivel de utilidad se obtiene con una puntuación media de 8,3 para las áreas de mejora de la toma de decisiones, mejor administración de los recursos humanos y mejora de la gestión. Cabe destacar que la mejor administración de recursos humanos se menciona como una de las áreas donde la formación es más “útil”, y sin embargo, en la pregunta anterior destacaba por la escasa “aplicación” de la formación recibida. Limitaciones para aplicar dicha formación podrían explicar esa aparente contradicción.

Las siguientes mejores puntuaciones se obtienen en mejora en la prestación de servicios públicos (7,9) y mejora de la regulación o diseño de políticas y programas públicos (7,8). El área donde se considera que la formación es

menos útil para conseguir mejoras es la rendición de cuentas (7,1), seguida del mejor gobierno (7,4).

Estas respuestas pueden estar indicando que según la opinión de los encuestados la formación como instrumento es más adecuada para la capacitación en la toma de decisiones, la gestión, la prestación de servicios públicos y la mejora de la regulación y diseño de políticas públicas. Sin embargo, los encuestados son más escépticos respecto a la posibilidad de incidir a través de la formación en cuestiones como el mejor gobierno o la mayor rendición de cuentas.

Otra cuestión es dónde aplican finalmente esa formación, que como indica la pregunta anterior, es principalmente en espacios de encuentro, difusión de buenas prácticas y formación, aunque un no desdeñable 44% declara haberlo aplicado en trabajos de regulación o diseño de políticas y programas públicos y un 41% en procesos de cambio y mejoras organizativas.



En general se observa una mejora con el paso del tiempo en la valoración de la utilidad de la formación, especialmente en la mejora de la regulación y diseño de políticas y en el mejor gobierno. En este último campo los asistentes procedentes de la Administración Central son más positivos que los de la administración regional y local. Los directivos valoran mejor que el personal técnico la utilidad de la formación en todas las áreas propuestas. Asimismo, los asistentes a los cursos en los ejes de gobernabilidad y prevención de conflictos y construcción de la paz valoran en mayor medida que el resto la utilidad de la formación en todas las áreas que se proponen a excepción de la mejora de la gestión de equipos en el eje de gobernabilidad y la mejora de la gestión en el eje de prevención de conflictos. Los participantes en los ejes de promoción del tejido empresarial, medio ambiente y cultura y desarrollo valoran menos que el resto la utilidad de la formación en todas las áreas propuestas.

- ***Situación actual de los encuestados***

La mayor parte de los encuestados siguen trabajando en la misma organización (87%) y en la misma área (90%) que cuando recibieron la formación. Un 12% ha cambiado de país. No obstante, estos datos se refieren a las respuestas obtenidas. Del total de alumnos que realizaron el curso y se les remitió la encuesta (26.284) respondieron 5.800, obteniéndose un mayor porcentaje de respuesta para aquellos que realizaron el curso más recientemente.

- ***Conclusiones***

En definitiva, la satisfacción con los cursos es muy alta por parte de los alumnos, si bien obtienen una valoración inferior a las expectativas los aspectos de contenido de los cursos, metodología de formación, ponentes y aplicación práctica al trabajo. Destacan como aspectos a mejorar, por este orden, la mayor duración de los cursos, la mayor posibilidad de tutorización o seguimiento posterior, las mayores posibilidades de intercambio con otros profesionales alumnos y la mayor aplicación de nuevas tecnologías a la formación (sesiones on-line, videoconferencias).

Según los encuestados, se logran buenos resultados en la mejora del nivel de conocimientos y destrezas adquiridos, la promoción del intercambio de experiencias entre países latinoamericanos y la promoción del intercambio de experiencias entre España y América Latina. No obstante, los resultados en cuanto a la creación de redes son menos positivos: algo menos de la mitad de los encuestados participa en alguna red de trabajo institucional como consecuencia de la formación recibida.

Se considera que la formación recibida tiene en primer lugar un impacto a nivel individual. En esta línea se identifican como áreas en las que la formación ha tenido mayor efecto el desarrollo personal, la motivación y facilitación del desempeño y la transferencia de conocimientos aprendidos a compañeros/as.

También se declara un alto nivel de transferencia de los conocimientos adquiridos, si bien se considera que impacto de la formación en el nivel institucional o social es superior al impacto en el nivel organizativo. Los principales obstáculos encontrados para revertir en su institución la formación recibida han sido las limitaciones de recursos técnicos o tecnológicos y la brecha existente entre la formación recibida y la realidad.

Según la opinión de los encuestados la formación parece ser un instrumento adecuado más para capacitar en la toma de decisiones, la gestión, la prestación de servicios públicos y la mejora de la regulación y diseño de políticas y programas públicos. Sin embargo, los encuestados son más escépticos respecto a la posibilidad de incidir a través de la formación en cuestiones como el mejor gobierno o la mayor rendición de cuentas.

Otra cuestión es dónde aplican finalmente esa formación, que es principalmente en espacios de encuentro, difusión de buenas prácticas y

formación, aunque un no desdeñable 44% declara haberlo aplicado en trabajos de regulación o diseño de políticas y programas públicos y un 41% en procesos de cambio y mejoras organizativas.

- ***Actividades en España y en los centros en América Latina***

En la valoración general, los cursos realizados en España obtienen una valoración ligeramente superior a los cursos realizados Latinaoamérica. No obstantes, cuando se trata de evidenciar las expectativas y satisfacción en relación con la capacidad de gestión administrativa y la atención recibida, los cursos impartidos en los Centros de Latinoamérica aventajan a los de España.

Los participantes en los cursos en España declaran obtener mejores resultados de la formación en términos de mejora del nivel de conocimientos y destrezas adquiridos, la promoción del intercambio de experiencias entre países latinoamericanos y la promoción del intercambio de experiencias entre España y América Latina.

Los cursos realizados en España también obtienen mejores resultados en cuanto a los efectos de la formación en todas las áreas propuestas y en la aplicación de la formación en todos los campos propuestos a excepción de la aplicación a trabajos de regulación o diseño de políticas y programas públicos.

No obstante, uno de los obstáculos que mencionan especialmente dichos alumnos para poder revertir la formación recibida en su institución es la brecha existente entre la formación recibida y la realidad, y de hecho, se solicita contenidos más prácticos en mayor medida que en el resto de cursos.

- ***Ejes de formación***

Se valoran de una forma especialmente positiva los ejes de prevención de conflictos y construcción de la paz, y el de género y desarrollo frente a los de gobernabilidad y promoción del tejido empresarial, que serían los de menor valoración, siempre dentro de la tónica de puntuación media en todos los casos superior al 8,7. En relación con los ejes que presentan un mayor peso en el PIFTE, cabe señalar las siguientes valoraciones:

Los asistentes a los cursos en el eje de *Gobernabilidad,* el de mayor peso -en número de cursos y participantes- del PIFTE, valoran junto con los asistentes a los cursos de *Prevención de conflictos y construcción de la paz,* en mayor medida que el resto la utilidad de la formación en todas las áreas que se proponen a excepción de la mejora de la gestión de equipos. Destaca este eje, junto con el de cobertura de las necesidades sociales, sobre el resto en cuanto a la aplicación de la formación a trabajos de regulación y diseño de políticas y programas públicos, pero se detectan como principales obstáculos para revertir la formación recibida en su institución, con mayor peso que en el resto de los ejes, la brecha existente entre la formación recibida y la realidad y la falta de receptividad al cambio por parte de la dirección.

Asimismo, es el eje en el que menos redes de trabajo institucional se han generado como consecuencia de la formación.

Por su parte, los asistentes a cursos en el eje de cobertura de necesidades sociales, el segundo de mayor peso, destaca como se ha comentado, la aplicación de la formación a trabajos de regulación y diseño de políticas y programas públicos, así como la aplicación a mejoras de recursos públicos. Es, junto con el de género y desarrollo el que obtiene la mayor puntuación en relación con la valoración del impacto social. En este eje la demanda de contenidos más prácticos es bastante menor que en el resto. Por el contrario destaca la demanda de mayor posibilidad de tutorización o seguimiento posterior. Es, asimismo, el eje en el que se han generado más redes de trabajo institucional como consecuencia de la formación.

- ***Personal técnico y personal directivo***

Los directivos valoran mejor que el personal técnico la utilidad de la formación en todas las áreas propuestas (p31) Valoran más la utilidad de los cursos en el campo de intercambio de experiencias.

Asimismo, declaran una mayor aplicación en trabajos de regulación y diseño de políticas y programas públicos, en mejoras de recursos humanos y en procesos de cambio y mejoras organizativas. Indican un mayor grado de transferencia de conocimientos que el gestor. El personal directivo declara un mayor impacto que el personal gestor en los aspectos de transferencia de conocimientos aprendidos a compañeros/as y en mejor atención al ciudadano/a. y mayor constitución de redes.

Por otra parte, el personal directivo valora mejor que el personal gestor los aspectos de contenido del curso y su aplicación práctica. En el nivel directivo se demandan grupos más reducidos y en el nivel gestor mayores duraciones y contenidos más prácticos. Y los alumnos con mayor nivel formativo presentan mayor demanda de posibilidades de intercambio con otros profesionales alumnos y de tutorización posterior.

5.2. MARCO ESTRATÉGICO: ESPAÑA

"ALINEAMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE) CON EL PLAN DIRECTOR 209-2012 "

¿En qué medida se puede probar la integración de los programas operativos en la estrategia AECID? ¿Qué cambios se requerirían en PIFTE para alinearse completamente con en el Plan Director 2009-2012?

Para responder a las preguntas anteriores se establecerán, en primer lugar los criterios de evaluación que servirán de referencia: **integración** del Programa PIFTE en la estrategia actual del Plan Director 2009-2012, **eficacia de la ayuda**, que tratará de responder en qué medida la eficacia de PIFTE demostrada en el nivel operativo sirve a los fines últimos de la cooperación y qué cambios se requerirían para alcanzar ese objetivo, **gestión para resultados de desarrollo** que examinará la gestión de PIFTE desde la óptica que exige una gestión "para resultados de desarrollo", **coordinación institucional** y **complementariedad**, criterios que van estrechamente ligados, sobre los que se determinará cuales son las necesidades prioritarias para una total integración y coherencia de las acciones formativas en la estrategia 2009-2012.

Los instrumentos que servirán de apoyo a este análisis serán el Plan Director 2009-2012, los resultados del nivel operativo PIFTE, las herramientas de la Planificación estratégica, las conclusiones de las evaluaciones del Banco Mundial sobre capacitación, las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y su marco metodológico de resultados para el desarrollo, así como las conclusiones de la evaluación intermedia sobre la Declaración de Paris.

5.2.1. INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO PIFTE CON LA ESTRATEGIA 2009-102

(Matriz de preguntas, Nivel Estrategia España: EE01-EE03)

Para que España pueda poner en práctica su visión estratégica en materia de cooperación al desarrollo necesita fomentar la coherencia global de sus políticas hacia dentro y hacia fuera. Esto supone integrar operativa y estrategia según las bases del nuevo paradigma.

5.2.1.1. *El marco de la integración: El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*

El Plan Director 2009-2012 es el nuevo marco estratégico en el que se han de integrar de manera coherente el conjunto de las acciones de la Cooperación española.

El III Plan Director es el primero que tiene como base una evaluación del Plan anterior de la que ha incorporado las principales recomendaciones:

- **Acompañar el incremento de la ayuda con una apuesta firme por la calidad, para lo que es imprescindible**:

  - ***Concentración**:* en sectores, en países y en contribuciones multilaterales.
  - ***Selectividad estratégica*.** Priorización en cada país, concentración y avance efectivo en el cumplimiento de la Declaración de Paris y AAA.
  - ***Articular la planificación estratégica*** con la toma de decisiones en la programación operativa, todo ello acorde con el apoyo al país socio en sus prioridades.
  - ***Consolidar la cultura de planificación, seguimiento y evaluación**,* poniendo en marcha un sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados de desarrollo basado en la gestión del conocimiento y la evaluación.
  - ***Profundizar la coordinación y complementariedad*** entre los actores entre la AGE, CCAA, EELL, ONGD y otros actores.
  - ***Implementar definitivamente la coordinación*** *sobre el terreno,* que es donde el impacto negativo de la descoordinación es mayor para los socios.
  - ***Incrementar las capacidades y RRHH necesarios*.**
  - ***Adecuar los instrumentos*** y garantizar un uso apropiado para cada caso.
  - ***Avanzar decididamente en la reforma de las instituciones*** más importantes en la ejecución de la Cooperación Española y en la ***delegación de competencias y descentralización a las oficinas sobre el terreno***. Espacialmente consolidar la reforma en la AECID y el rol de liderazgo de las OTC.

- **Avanzar en la coherencia de las políticas y en la educación para el desarrollo.**

- **Consolidar la participación y el consenso como características intrínsecas de la política de desarrollo y de cooperación*,*** para lo que será necesario reforzar y reformar los órganos de participación social para hacerlos también más operativos.

El nuevo Plan se caracteriza por poner en marcha una Política Integral para el Desarrollo, que **supere el paradigma de la ayuda** y trabaje sobre la articulación de las políticas y los actores implicados para **buscar resultados en la reducción de la pobreza.** (PD 2009-2012: 2)

La política para el desarrollo del nuevo Plan Director promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, y de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y erradicación de la pobreza.

El III Plan Director parte de unos **principios y enfoques** desde los que abordar la problemática de la pobreza y el subdesarrollo. Enfoques y principios que son cruciales para interpretar y desarrollar su contenido, pero

también el punto de partida compartido con todos los actores, los cimientos del modo de ser y de estar de España y su ciudadanía ante la pobreza.

Enfoque y principios de una política para el Desarrollo Humano

- Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas. El ser humano en el centro.
- Enfoque Basado en derechos. El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos.
- Enfoque de Desarrollo sostenible. Los derechos presentes y futuros
- Enfoque Participativo y empoderamiento de las personas. Cambiar las relaciones de poder.
- Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres.
- Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
- Oficia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.
- Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas.
- Una asociación para el desarrollo.
- Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas.

- La Política de Desarrollo parte de una serie de ***criterios*** (PD 2009-2012: 34 Anexos: 8): ha de ser **coherente, integral y eficaz** y se ha diseñado para ser ejercida en tres espacios primordiales:

    1. La asociación en el terreno con los países socios.
    2. Los foros y organismos multilaterales
    3. A través de la coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD)

  Pero además, para que sea **sostenible a medio y largo plazo**, continúa el Plan es necesario:

    4. La Educación para el Desarrollo de la ciudadanía.
    5. Poner el conocimiento al servicio del desarrollo.
    6. Capacidades institucionales y humanas apropiadas.
    7. Coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la Cooperación Española.

Bajo ese enfoque, principios y criterios se estudiará la integración de los programas de formación (PIFTE, en particular).

- ***El Plan Director 2009-2012 se articula en base a dos tipos de prioridades****:*

A) Prioridades horizontales: 1) Inclusión social y la lucha contra la pobreza, 2) La gobernabilidad democrática y promoción de los de los derechos humanos, 3) Género en desarrollo, 4) Sostenibilidad medioambiental, 5) Consideración de la dimensión cultural y respeto a la diversidad.

B) Prioridades sectoriales: 1) Gobernabilidad democrática, 2) Desarrollo rural y lucha contra el hambre, 3) Servicios sociales básicos: Educación, 4) Servicios sociales básicos: Salud, 5) Servicios sociales básicos: Agua y Saneamiento, 6) Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, 7) Sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat, 8) Ciencia, Tecnología e Innovación, 9) Cultura y desarrollo, 10) Género en Desarrollo, 11) Migración y Desarrollo, 12) Construcción de la paz, 13) Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, para el desarrollo de pueblos indígenas y para la población afrodescendiente.

España concibe esta agenda como un proceso de liderazgo democrático y local, estrechamente vinculado a la gobernabilidad, que incorpora a este proceso a la ciudadanía, gobiernos, comunidades, niveles y autoridades locales, sociedad civil, centros de investigación, sector privado y parlamentos de los países socios.

- **Papel que concede el nuevo Plan Director al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.**

En la estrategia de *Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrátic*a el **desarrollo de capacidades sociales e institucionales** "*se convierte en un elemento central para la Cooperación Española, en línea con el Consenso sobre desarrollo de capacidades emanado del Taller de Bonn. Este consenso, así como la Agenda de Accra, reconocen que el desarrollo de capacidades tiene una importancia crítica para el desarrollo sostenible*.

Consenso de Bonn sobre Desarrollo de Capacidades. Mayo 2008

Reconocemos que el desarrollo de capacidad tiene importancia crítica para el desarrollo sostenible y la apropiación nacional. Es, ante todo, una responsabilidad del país en el desarrollo. El desarrollo de la capacidad es un proceso fundamental de cambio que requiere:

- El compromiso de los países en desarrollo en pro del desarrollo de la capacidad de sus recursos humanos, sistemas e instituciones a todos los niveles; y
- El compromiso de los actores socios de fortalecer su propia capacidad y adaptar sus enfoques para un apoyo al desarrollo de la capacidad que responda a las necesidades de los receptores.

Seis esferas de acción:

- Los países en desarrollo convienen en integrar el desarrollo de la capacidad como elemento fundamental de las acciones de desarrollo nacionales, sectoriales y temáticas.
- Los países en desarrollo asumirán el liderazgo para abordar las cuestiones sistemáticas clave que afectan el desarrollo de la capacidad, con el apoyo necesario de los copartícipes externos.
- Para posibilitar que los países en desarrollo se apropien del desarrollo de la capacidad por conducto de la cooperación técnica, los copartícipes externos convienen en: a) la selección y gestión conjuntas de la cooperación técnica en apoyo de las prioridades locales; y b) la ampliación de la gama de fuentes de cooperación

técnica para asegurar el acceso a fuentes locales y Sur-Sur de conocimientos especializados.

- Los países en desarrollo y los copartícipes externos también se comprometen conjuntamente a propiciar el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y del sector privado a fin de que desempeñen más cabalmente los respectivos papeles.
- En situaciones frágiles, especialmente posteriores a conflictos, los copartícipes externos aportarán apoyo adaptado y coordinado al desarrollo de la capacidad de funciones estatales básicas, más tempranamente y por períodos más prolongados. Las medidas provisionales tendrán secuencias apropiadas y conducirán a capacidades e instituciones locales sostenibles.

Después de Accra, los países en desarrollo y los actores socios acuerdan conjuntamente fortalecer y consolidar las acciones internacionales para ampliar los conocimientos sobre desarrollo de la capacidad y aplicar las buenas prácticas resultantes.

Asimismo, la integración de las prioridades sectoriales estará guiada por las pautas establecidas en la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional, así como del manual específico que será desarrollado en el presente ciclo de cooperación.

Todos estos documentos deberían ser tenidos en cuenta en el nuevo diseño de los programas o planes de formación.

5.2.1.2. El papel de la formación en el nuevo Plan Director 2009-2012

El Plan Director no explicita en ningún momento el papel específico de la formación en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, se deduce que todos los ejes tienen como objetivo reforzar. Con PIFTE y con el resto de los Programas de Formación para el Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se da la paradoja de contar con instrumentos de la cooperación que no tienen definida y articulada una política clara. El argumento de la transversalidad parece justificarlo, sin embargo, a lo largo de la evaluación ha sobrevolado constantemente la pregunta sobre ¿por qué no existe un Plan de Formación que recoja el conjunto de las intervenciones que pretendan fortalecer capacidades para el desarrollo a través de ese instrumento.

Lo que proporciona el Plan Director es un marco y un enfoque para encauzar cualquiera de las acciones de la cooperación dentro del nuevo paradigma: a) transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas, b) buenas políticas, de cosecha propia, c) resolución de la relación asimétrica entre receptores y donantes que ha ser abordada con medidas que la contrarresten, d) tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual, e) el conocimiento puede ser adquirido, f) se trata de propugnar el conocimiento local combinado con el

conocimiento adquirido por otros países, poniendo el énfasis en el enfoque sur-sur y no sólo norte-sur.

Cada uno de estos factores afecta a la formación por lo que será pertinente ponerlos en relación a la hora de realizar los diseños de formación.

	Nuevo Paradigma	Consecuencias en la formación
Naturaleza del Desarrollo	Transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas	Definir las capacidades adecuadas en las que quiere incidir el Plan formativo
Condiciones para una cooperación al desarrollo efectiva	Buenas políticas que han de ser "de generación propia"	Identificar necesidades desde la visión interna (indispensable diferenciar en cada país)
La relación asimétrica entre el donante y el receptor de la cooperación	La relación asimétrica ha de ser vista como un problema y abordada con medidas que la contrarresten	La relación asimétrica exige la cooperación y sinergia con el los actores principales implicados en la formación dentro del país (especialmente Sector Público)
Fortalecimiento para el desarrollo	Tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual	Necesidad de atender a los tres niveles con la formación. La dimensión social supone todo un reto respecto a los objetivos anteriores
Adquisición de conocimientos	El conocimiento puede ser adquirido	La formación concebida como proceso de aprendizaje que se adquiere por el conjunto de los actores
Las formas de conocimiento más importantes	El conocimiento local combinado con el conocimiento adquirido por otros países –en el Sur o en el Norte-	Equilibrar las experiencias generadas en el norte con las experiencias sur-sur, devolviendo protagonismo al conocimiento que generan los propios países de la región.

En cuanto a los **contenidos temáticos** de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se derivarán de las prioridades horizontales y sectoriales del Plan Director (PD:95-160 y Anexos del Plan:16), cuestión que volverá a tenerse presente en el epígrafe sobre el diseño.

- **Necesidad de probar la ventaja comparativa de las intervenciones de formación para el desarrollo.**

PIFTE es un Programa que engloba la perspectiva regional con la sectorial. Desde esta última deberá probar su ventaja comparativa para el conjunto de la Cooperación Española, en virtud de lo que establece el Plan Director (PD 2009-2012:205). Porque bajo el nuevo enfoque cada una de las intervenciones de la Cooperación no pueden limitarse a ser un compendio de lo que han sido hasta ahora sino que han de mostrar su valor para el futuro. (PD 2009-2012:3).

En el caso de PIFTE la ventaja comparativa debe centrarse en establecer su valor diferencial frente a otros formadores de la región. Uno de los nichos de actividad en los que se puede producir mayor solapamiento es en la formación de los recursos humanos de las administraciones públicas a los

que dirigen su acción tanto los planes de capacitación del país y sus organizaciones administrativas como los Institutos y Escuelas de administración pública, la Escuela Iberoamericana y numerosas instituciones de formación.

Y en relación con ese valor diferencial, subyace la reflexión sobre el papel de los Centros de formación como gestores de conocimiento en el Desarrollo y su capacidad para impulsar en el terreno la apropiación local, el alineamiento de las capacidades a través de la formación, y la armonización.

5.2.1.3. Integración de PIFTE en la estrategia 2009-2012

¿En qué medida el diseño del PIFTE 2009 ha ido incorporando las lecciones aprendidas sobre el ciclo anterior 2005-2008?

En el anterior análisis operativo se avanzaba ya la **primera conclusión sobre la integración de PIFTE en la nueva estrategia. El documento 2009 sigue sin hacer mención al nuevo Plan Director 2009-2012**. Ni una línea sobre el nuevo enfoque y los énfasis estratégicos que plantea el nuevo ciclo.

Este análisis somete la última versión de PIFTE 2009 al contraste con los principales enfoques Plan Director 2009-2012, examinando en qué medida PIFTE:

- Ha incorporado las lecciones del ciclo anterior
- Ha tenido en cuenta en su formulación:
  - El contexto internacional y la Agenda del Desarrollo.
  - Las bases de la política común y compartida de Cooperación bajo el enfoque de Desarrollo humano.
- Ha partido de la consideración que hace el nuevo Plan sobre:
  - Los ámbitos estratégicos para el alineamiento de los contenidos con las prioridades horizontales y sectoriales del Plan.
  - Las prioridades geográficas y el enfoque regional.
- Ha tenido en consideración la arquitectura de criterios que guían la política de Desarrollo y la necesidad de integrarlos a los Diseños de formación para una perfecta integración operativa-estrategia.
- En cuanto a la gestión para resultados de desarrollo, que es uno de los pilares del nuevo enfoque para una ayuda eficaz, se ha examinado el punto en el que se encuentra PIFTE para responder a ese requisito.
- Además, y en relación con la cultura de gestión de conocimiento en desarrollo, se ha planteado el papel de los Centros de Formación para contribuir a esa gestión.
- Por ultimo, se ha explorado la situación en la que se encuentra la coordinación y complementariedad de actores en formación.

Los puntos más positivos del análisis sobre la integración de PIFTE en la estrategia 2009-2012 muestran que PIFTE ha tratado "en espíritu" de ir adaptándose a los nuevos objetivos del desarrollo fundamentalmente en los siguientes aspectos: i) alineamiento con los valores y actitudes que

promueve el nuevo Plan; ii) incorporación de las nuevas prioridades para el desarrollo en las líneas temáticas y en los contenidos PIFTE; iii) aproximación a la "apropiación de las necesidades de formación por parte de los países receptores; iv) inclusión del enfoque sur-sur al contar, cada vez más con colaboradores de formación latinoamericanos.

- ***Alineamiento con los valores y actitudes que promueve el nuevo Plan***.

  La Observación No Participante aplicada en la evaluación al proceso de Planificación de actividades ha evidenciado por parte del personal AECID el alineamiento con las actitudes que recomienda el Plan Director para una cooperación eficaz, en particular: mantener una actitud de escucha y de apertura para el diálogo, favorecer la participación activa de todas las personas afectadas por la actividad de la cooperación al desarrollo, facilitar y no imponer criterios, responsabilidad, reconocimiento de las propias limitaciones y reflexión autocrítica, compromiso y esfuerzo personal para una gestión eficaz.

  - ***Incorporación de las nuevas prioridades para el desarrollo en las líneas temática y en los contenidos PIFTE***

Para comprobar el grado de integración de los contenidos con la nueva estrategia se ha realizado un análisis comparativo entre PIFTE 2009 y las líneas estratégicas del PD 2009-2012 (ANEXO 15).

El análisis de actividades muestra que, formalmente, la Programación del PIFTE 2009 podría adaptarse a las líneas estratégicas del Plan Director 2009-2012. Sin embargo, hay en el nuevo Plan novedades a tener en cuenta y existen apuestas claras por determinados sectores, por unas prioridades geográficas, por un enfoque de derechos y una concepción de la eficacia y calidad de la ayuda que requieren una nueva reformulación del PIFTE.

El III Plan Director consolida las grandes apuestas del ciclo anterior, como son los Servicios sociales básicos (Educación, Salud, Agua y Saneamiento) género, en desarrollo, gobernabilidad democrática, cultura y desarrollo y construcción de la paz. Pero también da un impulso renovado a prioridades como el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, el medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y hábitat, la ciencia, tecnología e innovación, la participación del sector privado y el trabajo decente para generar un patrón de crecimiento inclusivo o la consideración de una Política coherente de migración y desarrollo.

Algunos de estos temas estaban ya presentes en PIFTE 2009. El Programa, como se vio trató de adaptarse a los nuevos tiempos a través de los contenidos, pero la reformulación debiera atender, ahora redefinir ciertos conceptos, a colocar los énfasis estratégicos y a probar los resultados e impactos de las intervenciones en el desarrollo.

El Plan Director señala que los esfuerzos para apoyar el desarrollo de capacidades deben orientarse a las áreas de actuación acordadas durante la reunión de trabajo de la Red de Gobernabilidad del CAD-GOVNET, conocido

como *Bonn Worshop Consensus on Capapcity Building.* El documento debiera ser por tanto un referente para una acción alineada.

- ***Aproximación a la "apropiación" de las necesidades de formación por parte de los países receptores.***

Respecto a esto la metodología aplicada no es suficientemente sólida y requiere estar alineada con criterios internacionales como se evidenciará en el análisis de la estrategia internacional. El desafío es pasar de la consulta formal y rutinaria a las Administraciones Latinoamericanas que no tienen a veces un compromiso definido con el desarrollo a una Cooperación conjunta con un alcance más estratégico y con compromisos mutuos sobre los resultados.

Pero además, el enfoque generalizado del Programa no permite a las Administraciones latinoamericana más que obtener unos réditos diseminados de capacitación, por el número de participantes que concurren en los cursos y por el propio mecanismo de concurrencia y selección de participantes.

El sistema actual es muy débil para probar necesidades justificadas, compromiso de las propias administraciones latinoamericanas con los Planes de Desarrollo y la selección de los participantes adecuados y el impacto en la organización. Se requiere reforzar este mecanismo básico para la ayuda eficaz, en relación por parte de la AECID de reflexionar sobre la posibilidad de combinar cursos de más duración con otros más breves o cursos monográficos para algunos países, líneas temáticas enfocadas a la transformación de cuestiones concretas que actúen sobre una cobertura mayor dentro de cada país para obtener mayores resultados.

- ***Inclusión del enfoque sur-sur al contar, cada vez más con colaboradores de formación latinoamericanos****.*

Este principio básico en el nuevo enfoque del desarrollo, no puede limitarse la formación a la participación como ponentes de especialistas latinoamericanos.

PIFTE ha tratado de responder a este principio con la inclusión en los cursos de ponentes latinoamericanos. La decisión queda en manos de las administraciones españolas organizadoras de las actividades y la Observación No Participante aplicada al proceso de planificación 2010 puso en evidencia la desigual participación de ponentes según los Departamentos ministeriales. Pero lo más importante es que el enfoque requiere mucho más que la simple participación en las actividades de los países del sur. El enfoque sur-sur comienza por identificar los actores clave para el cambio endógeno y los déficits de capacidad, pero, sobre todo, en el impulso a las experiencias y a las lecciones aprendidas en la región que deberán tener un amplio papel en la planificación de actividades. Por supuesto, se refuerza con la participación de ponentes latinoamericanos en los cursos y en la explotación conjunta el conocimiento que se derive de la formación.

- ***Los resultado positivos de PIFTE***

Una de las mayores fortalezas de PIFTE es el resultado de sus actividades.

Realmente podría parecer suficiente, pero el propio Plan Director 2009-2012 alerta de que "*no pocas de las experiencias… o formaciones impartidas han resultado del todo inadecuadas o de nulo impacto*". Resulta difícil probar este extremo mientras no se disponga de un diseño metodológico que permita emitir un juicio de valor fundado[71].

La eficacia de las acciones formativas del periodo 2005-2008 sólo se han podido probar en el nivel individual de la formación, sin posibilidad de evidenciar los impactos en el desarrollo.

- ***Una buena gestión***

PIFTE presenta unos buenos resultados de gestión en el período 2005-2008. Sin embargo, la gestión para resultados de desarrollo que persigue el nuevo Plan Director va más allá de los buenos resultados de la gestión y sobre este nuevo enfoque queda todo por hacer. Los resultados de PIFTE afectan exclusivamente a la operativa. El desafío será integrar los resultados operativos con la estrategia.

PIFTE presenta unos buenos resultados de gestión en el período 2005-2008. Sin embargo, la gestión para resultados de desarrollo que persigue el nuevo Plan Director va más allá de los buenos resultados de la gestión y sobre este nuevo enfoque queda todo por hacer. Los resultados de PIFTE afectan exclusivamente a la operativa. El desafío será integrar los resultados operativos con la estrategia.

- **Una buena coordinación con las administraciones españolas**

Entre los puntos fuertes de PIFTE no puede olvidarse la valoración que hacen los actores de las administraciones españolas implicadas en la planificación sobre la coordinación del Programa. Aunque sigan requiriéndose mejoras éste es uno de los logros del programa.

La mayor debilidad puede resumirse en que no hay una formulación ni un diseño sólido. PIFTE adolece de lo que es común a muchos de los instrumentos de la Cooperación Española vertebrados en la estructura Programa.

El nuevo Plan Director aclara que "*se entiende por Programa un espacio de coordinación y articulación de las intervenciones de la Cooperación Española en una región/un grupo poblacional/ un sector determinado con el fin de conseguir resultados de desarrollo previamente definidos"* (PD 2009).

[71] No es imposible pero resultaría de todo ineficiente.

Y continúa el Plan, "*los programas permitían dar cabida a una heterogeneidad de intervenciones, pero han adolecido de una vertebración clara en lógica de planificación y programación de las intervenciones".*

PIFTE reúne un conjunto heterogéneo de actividades de formación de muy diverso tipo y nivel que según evidencian los análisis no responden a una vertebración clara "en lógica de Planificación" y menos de "planificación estratégica" y carece de elementos metodológicos a lo largo de su planificación que sustente el diseño. La conclusión que ya era apuntaba en el análisis PIFTE respecto al Plan Director 2005-2008 se hace evidente con los requerimientos de los nuevos tiempos y el Plan Director 2009-2012.

Los Programas, sigue diciendo el Plan Director, "deberán partir de los marcos estratégicos de la Cooperación Española (Plan Director, Estrategias) y con ellos establecerán los alineamientos conceptuales, objetivos áreas de intervención, criterios o principios de actuación, mecanismos operativos, funcionamiento y seguimiento, todo ello con la participación de los distintos actores de la Cooperación Española interesados".

Estos alineamientos no quedan probados en la actual formulación y diseño de PIFTE.

Para un total alineamiento de PIFTE con la estrategia actual el la AECID el diseño del Programa requiere una serie de cambios concretos: Incorporar, en primer lugar, las lecciones del ciclo anterior (Anexo Plan Director 2009-2012: 4) y los enfoques y principios de una política para el Desarrollo Humano (Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Anexos: 6), así como el marco normativo y conceptual y metodológico acorde con la doctrina internacional y en cuanto a los documentos para las estrategias sectoriales podrán ser de gran utilidad para justificar el entramado de las intervenciones de formación los *Papeles de Políticas* y *Resúmenes de Políticas*. Debe, asimismo, diseñar los contenidos temáticos en línea con las prioridades horizontales y sectoriales del Plan, respondiendo a la lógica de una política integral de desarrollo: en la que cada acción formativa sólidamente articulada, simultánea y coordinada en cada uno de los ámbitos estratégicos y en cada sector, maximice la posibilidad de contribuir a conseguir resultados globales de desarrollo, como los ODM y el resto de metas internacionales de desarrollo suscritas por España (PD 2009-2012: 36).

El Programa, como se vio en el análisis anterior ha ido evolucionando a lo largo del tiempo e intentando incorporar el "espíritu de la Declaración de París" y algunos aspectos del nuevo enfoque del desarrollo: consulta a las administraciones latinoamericanas sobre necesidades formativas, potenciación de nuevos contenidos, enfoque sur-sur, pero sin mejorar los "aspectos técnicos" de su diseño en relación al nuevo enfoque. Requiere mejoras en la Planificación, en el diseño de una gestión integral para resultados de desarrollo y en introducir sólidos mecanismos metodológicos para la valoración de sus resultados e impactos. Carece, además, de mecanismos que integren la visión estrategia con la gestión operativa.

En cierta medida, PIFTE, como programa de Formación Técnica especializada, ha levantado los mismos recelos que ha levantado la cooperación técnica: "*un sustitutivo del trabajo regular de la Administración o un componente con muy altos costes de transferencia y poca implicación"* (PD. 206).

El ámbito de la asistencia técnica –expertos, formadores y voluntarios- necesita, según el nuevo Plan Director, de una redefinición estratégica a la luz de la Agenda para la Acción de Accra y en línea con lo que está llevando a cabo la Comisión Europea. Habrá que tener en cuenta estas redefiniciones para fortalecer las intervenciones de Formación en consecuencia.

No le faltó a PIFTE una visión de futuro, que encuentra su mayor justificación en el subtítulo del Programa: "Fortaleciendo capacidades para el desarrollo". El desafío, en el presente, es que sea capaz de poner en práctica esa visión integrando coherentemente la operativa y la estrategia en el nuevo modelo de desarrollo.

Además, los programas de formación (PIFTE) deben establecer su valor comparativo (PD:) desarrollar una gestión de resultados para el desarrollo y los pilares básicos para la rendición de cuentas (PD 2009-2012: 47).

Por eso, el foco de los cambios habrá que centrarlo, no en lo que PIFTE ha sido y en los resultados de su acción operativa, sino en lo que debiera ser para poder valorar la eficacia de la formación en los resultados últimos del Desarrollo.

- **La formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo? ¿Plan o Programa?**

Una última consideración antes de afrontar los cambios que requiere la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo sería reflexionar sobre el instrumento más adecuado para articular la formación AECID en su conjunto. Y surge del peso temático de PIFTE, cuyas líneas requieren una formulación en línea con cada una de las estrategias a las que contribuye.

La amplia temática de PIFTE excede lo que sería habitual en el instrumento Programa.

A ello se une también el amplio número de acciones formativas que aglutina el Programa y por último, convendría examinar bajo esa mirada el resto de los programas de formación AECID, dirigida al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (incluidas las Becas) que ha quedado fuera de la evaluación por las razones justificadas. En resumen, ¿la articulación de la Formación para el fortalecimiento de capacidades requiere un instrumento Programa o Plan?

5.2.2. EL DESAFÍO DE PONER EN PRÁCTICA LA VISIÓN. ¿QUÉ CAMBIOS SE REQUIEREN EN PIFTE PARA ALINEARSE COMPLETAMENTE CON EN EL PLAN DIRECTOR 2009-2010 y RESPONDER A LOS CRITERIOS DE UNA AYUDA EFICAZ Y DE CALIDAD

La evaluación del II Plan Director destacaba que todas las fuentes coincidían en reconocer que la reforma que esta llevando a cabo AECID representa el principal apoyo institucional para una gestión de la ayuda con calidad en los próximos ejercicios. El diseño de dicha reforma se está realizando en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española en el próximo ciclo. Las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requerirá un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades en "formación para el fortalecimiento", no sólo dirigido a AECID sino también al resto de la Cooperación Española.

Tras las lecciones aprendidas de la evaluación del II Plan Director y de las del Banco Mundial, así como las conclusiones del análisis sobre la operativa PIFTE 2008-2009 y la comparativa del Programa 2009 con las líneas estratégicas del nuevo Plan Director 2009-2012, se extraen algunas conclusiones que junto con las del CAD orientan los cambios para una ayuda eficaz en formación para el desarrollo (PIFTE, en concreto):

2.1 Disponer de más información sobre los Programas de formación en la región.
2.2 Reflexionar sobre aspectos clave para una nueva formulación
2.3 Mejorar la planificación y los diseños de los programas de formación y su diseño.
2.4 Implantar la gestión para resultados de desarrollo y un sistema integrado de seguimiento: operativa-estrategia de los programas de formación con evaluación de resultados e impactos de las acciones formativas en los tres niveles que indica el nuevo modelo del desarrollo: individual, organizativo-institucional y social.
2.5 Avanzar hacia una gestión del conocimiento en el campo del desarrollo replanteándose el papel de los Centros de Formación en el nuevo modelo.
2.6 Mejorar la coordinación y complementariedad de los actores.

5.2.2.1. *Disponer de mayor información sobre la región*

Para mejora la Planificación de las acciones formativas para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, es urgente **disponer de mayor información** sobre el papel de la formación en la región: Mapa de formación.

Al margen de un planteamiento en profundidad sobre los nuevos objetivos de la formación en fortalecimiento de capacidades para el desarrollo que debiera llevar a cabo la AECID con los Centros de Formación hay una cuestión prioritaria para poder avanzar en el futuro: **Es prioritario elaborar Mapas de la formación sobre fortalecimiento de capacidades para el desarrollo**: i) Formación interna AECID, ii) Formación España en fortalecimiento de capacidades, iii) Formación de la región y por países.

5.2.2.2. Reflexionar sobre cuestiones claves previas a la formulación

Para reformular los programas o planes de formación[72], es preciso **reflexionar previamente sobre aspectos claves** en esa línea de valores compartidos y señas de identidad clara sobre las acciones de Cooperación Española que contempla el Plan Director 2009-2012.[73]

En el ejercicio 2009 se inició un proceso de reflexión que sigue profundizándose y en ese sentido se deben tomar los párrafos siguientes: papel de la formación como asistencia técnica, enunciado de formación como fortalecimiento de capacidades para las administraciones latinoamericanas, identificación de las capacidades adecuadas, el papel de los países y el de las Agencias, el modelo de Centros de Formación en la sociedad del conocimiento y la gestión del conocimiento sobre desarrollo, los recursos de formación para pasar al nuevo modelo,

¿Sigue siendo igualmente adecuada la Formación para el fortalecimiento “de las administraciones y para las administraciones públicas” o habría que pensar en las nuevas propuestas que lidera NNUU en la línea de formar “para el fortalecimiento de los Estados de y para la democracia”.

- **Papel de la Formación AECID como asistencia técnica:**

El Plan Director 2009-2012 avanza que “se pretende inducir la completa desvinculación de la asistencia técnica en la Cooperación Española para 2015”. Ello significa una redefinición del modo de entender la asistencia técnica para vincularla a la construcción de capacidades propias en el país socio para definirlas, demandarlas y proveerlas. El rol en el futuro de la asistencia técnica de la Cooperación Española no debería ser, por lo tanto, el envío de profesionales *per se*, sino la asociación a largo plazo con el personal

[72] Se planteará la conveniencia de que el conjunto de las acciones formativas AECID estén formuladas y articuladas en un Plan de Formación. La dimensión de PIFTE podría sugerir que el programa sirviera de pilar básico del nuevo Plan

[73] Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, p. 26

profesional de sus países socios para su cualificación, aprendizaje, acompañamiento o formación continua.

Por ello, las asistencias técnicas deberán estar coordinadas por las unidades geográficas y/o sectoriales de manera que se incorporen de forma adecuada a los procesos de planificación de marcos estratégicos de asociación con cada país socio.

Siempre desde esta perspectiva a largo plazo, la eficacia y calidad de la ayuda va a requerir no menos sino más uso adecuado de la capacidad técnica y profesional instalada en la Cooperación Española, contemplada como un instrumento de alto valor añadido e importante potencialidad, que no debe ser la respuesta a un problema coyuntural sino una política inserta en el aprovechamiento de los recursos profesionales existentes en el sistema español para la construcción de capacidades locales.

La cooperación y asistencia técnica debe ser concebida en una cuádruple dirección:

- Asistencia Técnica privada y especializada
- Asistencia Técnica Pública
- Asistencia Técnica desde centros de estudio universitarios
- Asistencia Técnica desde empresas y cluster privados en el ámbito de iniciativas de desarrollo productivo y económico." (PP- 2009-21012: 207-208)

Las cuestiones anteriores inciden profundamente en la formación como asistencia técnica y plantean importantes reflexiones para encajar el modelo que predomina actualmente con los requerimientos de la estrategia general del desarrollo.

La reflexión se hace acuciante para responder al papel de los Centros de Formación como constructores de capacidades locales y pone en evidencia el juego de equilibrios que supondrá compaginar la autonomía de los Centros y la coordinación encomendada a unidades geográfica y/o sectoriales que requerirá una clara definición para lograr la mayor eficacia.

Pero aún más importante es el cambio de foco sobre quien construye, define, demanda y provee la formación. Y como el objetivo no será el envío de profesionales *per se,* sino la **asociación a largo plazo con el personal profesional de sus países socios** para su cualificación, aprendizaje, acompañamiento o formación continua.

Probablemente, el modelo actual esté ya cumpliendo en alguna medida parte de esos requisitos pero se requiere clarificar estas cuestiones antes de una nueva formulación y dejar bien claros estos presupuestos, así como tratar de introducir elementos metodológicos en los diseños que los sustenten.

En cuanto a concepción de la política de formación AECID en su conjunto también debería de abandonar el enfoque para la resolución de problemas coyunturales frente a una visión en la que la formación se inserte en el

aprovechamiento de los recursos profesionales existentes en el sistema español para la construcción de capacidades locales.

- **Identificar las "capacidades adecuadas**".

Para una total integración de PIFTE en la estrategia 2009-2012, lo primero y fundamental es plantearse la cuestión capital: "las capacidades adecuadas": que hay que fortalecer.

El Plan Director señala que "*en la planificación de actividades que se dirigen a desarrollar capacidades –especialmente en la asistencia técnica- es importante plantearse la pregunta ¿capacidades para qué?, considerando en primer plano lo que pude funcionar en las circunstancias específicas y que no*" (PD 2009-2012: 206)

Si, como se ha visto en el análisis contextual, los temas de fortalecimiento han virado su foco de atención hacia el fortalecimiento del "Estado democrático", habría que preguntarse si sigue siendo adecuado que el objetivo de la formación PIFTE se siga declarando "de y para las administraciones públicas latinoamericanas".

Ya se avanzó que esta visión, en la actualidad, resultaba endógena y cerrada y contrasta con los objetivos finales del Plan Director y con los nuevos énfasis en materia de Desarrollo.

Por ello, habría que partir de una reflexión inicial que atienda a la primera de las premisas que establece el nuevo modelo de desarrollo: "transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas"

Tras las reformas estructurales de las décadas pasadas en América Latina, el desafío de construir y/o reconstruir capacidad para el desarrollo, (estatal, institucional, administrativa o técnica) es uno de los problemas más complejos que siguen planteándose los países en desarrollo. **La pregunta clave se centra en el binomio: transformación social-capacidades adecuadas**. La transformación no puede ser otra que la de los Estados en auténticas democracias que generen desarrollo más allá de constituir democracias formales. Porque la paradoja, en América Latina, es que el aumento de las democracias no ha disminuido las desigualdades de base sino que esas democracias formales inmersas en los procesos de globalidad las han acentuado. "En América Latina la desigualdad económica se ha ido acentuando en forma paralela a la consolidación de las democracias y las reformas económicas han tendido a causar un deterioro en los equilibrios macrosociales". (Frech Davis, 2005)

Los contenidos de la formación tendrán que considerar en sus programas, el apoyo e impulso, no tanto de la democracia formal, como el desarrollo de la calidad democrática.

Se ha visto como PIFTE ha pretendido desvincularse del presupuesto inicial de la cooperación técnica, ligado fuertemente al empleo de recursos humanos provenientes del país donante y ha tratado de abrirse al nuevo espíritu de la Declaración de París que considera el desarrollo de capacidades

como un proceso endógeno, fuertemente liderado por el país socio y con un papel de apoyo por parte de los donantes.

La cooperación técnica española que tiene un largo recorrido atraviesa por un momento de redefinición estratégica a la luz de la Agenda para la Acción de Accra y en línea con la que está llevando a cabo la Comisión Europea y esta reflexión habría de tenerse en cuenta para ver en qué medida afectan a los programas de formación.

En cuanto a las capacidades a fortalecer, *¿cuáles son las capacidades adecuadas en el nuevo modelo y cuáles entre ellas las que pretende fortalecer la AECID a través de la formación? ¿Sigue siendo válido un Programa de las administraciones españolas para las administraciones latinoamericanas o hay que colocar el foco del fortalecimiento y su acción en otro punto?*

- *Reformas administrativas*

Durante décadas, la vieja asistencia técnica internacional hizo más hincapié en las reformas organizativas que en las institucionales y a eso se acomodaba bien el PIFTE. Las Reformas administrativas-organizativas siguen siendo necesarias, pero no inciden de la misma manera en los objetivos finales. No basta con mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. Esta aproximación instrumental o gerencial ha producido, como señala Yehezkel Dror, resultados paradójicos de hacer más eficiente lo incorrecto[74]. En todo caso, si se liga a la transformación, el foco de las reformas administrativas se desplaza de la visión técnico-operativa a la estratégica.

Las Reformas que propugnan, en la actualidad, los Organismos Internacionales de Cooperación al Desarrollo son las reformas del Estado. Se trata de fijar criterios sobre puntos críticos esenciales.

Las mejoras en las administraciones públicas latinoamericanas siguen siendo necesarias pero algunos se preguntan si el camino es cercar islas de eficacia o abrir las administraciones públicas a la ciudadanía (Meyer/ Schulz, 2008).

- *Reformas del Estado*

Prats sostiene que son las Reformas del Estado las que marcarán la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo. Apunta que para comprender la profundidad de esta afirmación se necesita partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: hay que ver al Estado como matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. (Prats, 1998). Eso significa reclamar el Estado democrático. Un Estado, capaz de promover procesos de cambio en la cultura democrática, de fortalecer el carácter democrático de las instituciones y, en términos generales, generar condiciones para la democracia" (Oszlak, 2006). Todo ello supone un nuevo

[74] Prats i Català. Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Reforma y Democracia*. Nº 11 (junio 1998) Caracas.pág. 4.

abanico de temas formativos a considerar para el fortalecimiento del Estado y para las ayudas de la cooperación.

La Reforma del Estado no consiste, hoy, solamente, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes.[75] Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar hacia el nuevo modelo de desarrollo.

Dotar a los estados de esa capacidad necesaria para las nuevas funciones, es, en primer lugar, impulsar el fortalecimiento de su función reguladora. El Estado como proveedor y garantizador de regulaciones. Esto implica disponer de "capacidades públicas" que no pueden basarse exclusivamente en competencias técnicas o gerencialistas. Se debería fortalecer junto a la capacidad de administrar, la capacidad institucional y la capacidad de gobernar.

Algunos autores (Prats,1998) plantean que se necesita una teoría del cambio institucional y de las capacidades de los Estados. Sin ella, dice, seguiremos prisioneros del "gerencialismo" y de su conocida falacia tecnocrática. Recomienda, el mismo autor, distinguir entre la consideración del Estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social.

Estas consideraciones resultarán muy provechosas a la hora de diseñar actividades de formación y especialmente, en cuanto a los indicadores para poder medirlas.

"En los años noventa, predominó la euforia de la gobernabilidad" (Meyer/Schulz, 2008), apoyándose en largas listas de cambios institucionales indispensables, a menudo apoyados por la presión externa, ya que los niveles de gobernabilidad de los países condicionaban los desembolsos de las ayudas. Hoy, los donantes parecen más realistas y piden "suficiente buena gobernabilidad" (Grindle, 2007). "Sin embargo, el correcto punto de entrada sigue siendo cuestionado". Una corriente opta por fortalecer las capacidades del Estado del "lado del suministro de la buena gobernabilidad"-, a menudo a través del aislamiento de las administraciones frente a la presión externa. Otro enfoque pide el "fortalecimiento del lado de la demanda", lo que significa abrir las administraciones y los representantes electos a la movilización ciudadana. Estos enfoques pueden complementarse, pero también contradecirse". (Meyer/Schulz, 2008).

Todas estas elecciones y matizaciones inciden radicalmente en los contenidos de la formación. No es lo mismo plantearse la ayuda para reformas administrativas u organizativas que para reformas institucionales. Incluso sobre éstas últimas habría que seleccionar: ¿cuáles son las instituciones claves a reforzar para el verdadero desarrollo de cada país?. Y ya se ha visto como entre las instituciones, cobra cada vez más importancia

[75] Prats i Català, op. cit.

una institución de reciente inclusión en la agenda del fortalecimiento de capacidades: la ciudadanía que debería tener un peso más específico en las líneas de formación.

- En cuanto al enfoque institucional como uno de los déficits identificados en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo cabe hacer la misma consideración.

El institucionalismo en la zona es uno de los elementos a tener muy en cuenta, frente al fortalecimiento de la Administración como organización. Ecos de esta posición pueden encontrarse en los estudios del Banco Mundial: *Inequality in Latin American: Breaking with History? Y Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* y la misma posición subyace al *Informe de desarrollo mundial de 2006*, que apareció bajo el título de *Equity and Development*. Pero conviene tener presente que el fortalecimiento institucional no es por sí mismo fortalecimiento para el desarrollo., éste contempla aspectos como las políticas de buen gobierno y una institución capital para la eficacia de la ayuda: el fortalecimiento de la ciudadanía.

El institucionalismo ha concitado críticas que se desdoblan en dos líneas: i) por una parte, las que consideran que es difícil que un único factor causal dé cuenta de la diversidad de situaciones en las que se encuentran en la actualidad los países en desarrollo, ii) y, por otra, la que considera improbable que los factores históricos con los que se ilustra esta hipótesis puedan ser predicados de todos los países a los que se aplica. Es precisamente América Latina la región que puede servir como mejor ejemplo de la diversidad de resultados en términos de desarrollo que ha provocado un modelo institucional de origen común –el colonialismo-. "Lamentablemente, el deseo de encontrar una única y fundamental causa del desarrollo ha propiciado explicaciones sumarias, grandes interpretaciones de la tendencia secular, que no siempre dan cuenta de la diversidad de experiencias, ni de la compleja dinámica de cambio económico y social que el desarrollo comporta." (Alonso, 2008).

La cuestión estará en equilibrar posturas a la hora de considerar los objetivos de formación y su abordaje y en tener en cuenta nuevos factores como: la formulación de políticas públicas que impulsen el desarrollo y la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la ciudadanía. La reflexión pretende ser una llamada de atención sobre los complejos elementos que deberían tenerse en cuenta en la formulación y planificación de la formación.

Transversal a todos estos temas sobrevuela continuamente el del buen gobierno y frente al tradicional foco operativo destaca el estratégico.

El provecho de estas líneas para la futura reflexión está en considerar los cambios que se han podido producir en estos marcos y el peso que cada uno de ellos debe tener a la hora de reformular el nuevo Programa.

Todo esto deberá tenerse en cuenta en los diseños de los programas de formación. No es igual diseñar contenidos para atender objetivos estratégicos que operativos. No serán los mismos los destinatarios ni, por supuesto, los resultados esperados. En cuanto al sostén metodológico que

mida las acciones habrá de ser más holístico y de mayor complejidad. Cada una de las piezas que integran los contenidos en relación a su propia temática o sector dará lugar a indicadores específicos.

- *El cambio de modelo de desarrollo* no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que funciona el Estado, es, sobre todo, un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias y de modelos mentales, valorativos y de significación, donde el fortalecimiento de capacidades tiene una dimensión dinámica y transformadora.

El fortalecimiento de capacidades puede ser para el desarrollo o no[76]. Capacitar para el desarrollo está relacionado con capacidades transversales y funcionales que son comunes a todas las organizaciones, instituciones y sistemas y se ocupa de fortalecer también la institución particular de la ciudadanía. En los últimos años se ha demostrado que la inversión en estas capacidades horizontales consigue resultados más duraderos y más provechosos[77].

Ahora bien, mientras que la capacitación personal u organizativa es más fácil de impulsar y de medir, la eficacia de las medidas de fortalecimiento en las instituciones y el desarrollo de su gobernabilidad son cuestiones más elusivas y mucho menos tratadas. Poco se sabe de cómo emergen, se desarrollan y se consolidan las instituciones. Menos aún sobre cómo cambian y se adaptan a las exigencias de los nuevos cambios políticos, económicos y sociales. Empiezan a proliferar pero aún son muy recientes las evaluaciones de gobernanza y casi nada se sabe de cómo contribuye la formación al fortalecimiento de capacidades y cuáles son los mejores diseños para obtener esta valoración.

La puesta en práctica de la política de Desarrollo propuesta por el III Plan Director requiere fortalecer las capacidades institucionales y humanas del sistema de cooperación. Esto supone diferenciar el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos partes de un todo diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma y fortalecimiento plantea exigencias y alcances diferentes. Y por consiguiente, enfoques de formación distinta que es el tema en cuestión**.**

Y todo ello sin perder de vista el doble papel de las Administraciones públicas, instituciones impulsoras de normas, reglas, culturas y organizaciones que se deben gerenciar, con el énfasis en la mejora interna o en la ciudadanía. Esta distinción es indispensable para saber exactamente qué capacidades específicas se está reforzando en la actualidad con los programas de formación de la AECID (PIFTE en concreto) y qué se debiera reforzar cuando el objetivo último de las ayudas es el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, es decir: un renovado compromiso con la lucha contra la pobrezas, con todos los medios al alcance de todas las políticas públicas (PD 2009-2012: 2).

[76] Prats op. cit.
[77] BID. Banco Mundial y otros.

- *Diferencias entre capacitar instituciones u organizaciones*

En relación con lo anterior convendría afrontar una cuestión de especial interés tanto desde el punto de vista político como metodológico: la diferencia que hace Prats[78] entre instituciones y organizaciones (ANEXO 4). Ello permite diferenciar entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones y poder definir las estrategias en uno u otro sentido. Se trata de dos realidades que no son las mismas, dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma y fortalecimiento plantea exigencias y alcances diferentes. También enfoques de formación distinta y, particularmente, indicadores que resulta un asunto capital para medir la eficacia de las acciones.

- Por último, la *reflexión sobre las capacidades adecuadas* está en estrecha relación con uno de los principios básicos del nuevo enfoque del desarrollo: *la apropiación de las intervenciones de la cooperación por parte de los países receptores y el liderazgo que les corresponde.*

Esto requiere mayor esfuerzo y orientación por parte de las Agencias para identificar en común las capacidades estratégicas para el desarrollo con el fin de que la ayuda sea eficaz.

<u>Otras cuestiones clave sobre las que se requiere una reflexión</u>

- ***El papel de los Centros de Formación*:**

  - *Delegación efectiva, responsabilidad y toma de decisiones sobre el terreno*.

    La primera cuestión está en orden a cómo hacer efectiva la responsabilidad máxima de los Centros de Formación y su capacitación para la toma de decisiones sobre el terreno en línea con las recomendaciones del examen de pares del CAD.

    Hasta el momento los Centros han sido unidades operativas con muy poca participación en la estrategia de las actividades y en la participación de procesos clave como la detección de necesidades y la apropiación por parte de los países.

    A la luz del nuevo modelo de la Agencia, la actividad que realizan los Centros es tan específica y su papel de promotores de capacidades en el terreno tiene tanto potencial que pareciera requerir mayor autonomía, no en la gestión sino en la participación estratégica.

    Precisamente lo recomendable sería unificar los criterios respecto a la gestión de todos ellos y aumentar el margen de interrelación directa con las administraciones locales, porque

[78] Prats, Joan, op. cit.

son el primer agente de la Agencia en formación en la región y sería bueno que así se viera.

- *La gestión del conocimiento en ayuda al desarrollo y el papel de los centros de formación en el nuevo modelo de desarrollo*.

"Los aprendizajes y recomendaciones en torno al seguimiento y evaluación, tanto del Examen de Pares del CAD como de la Evaluación interna del II Plan Director, subrayan la necesidad de avanzar hacia **un sistema integral de gestión de conocimiento.**

Esta cuestión plantea la reflexión sobre el papel de los Centros de Formación en Iberoamérica en la sociedad del conocimiento y en el sistema integral de conocimiento sobre el desarrollo de AECID.

La concepción actual va reduciendo a los Centros de Formación a unidades logísticas. Las cuestiones de conocimiento tan específicas de su acción y de la sociedad actual han quedado relegadas.

Los Centros han conseguido prestigio en la región, pero más como medidores que como generadores de *episteme* propia en el fortalecimiento de capacidades para desarrollo. Si la generan, en todo caso no la explotan. Y eso que España tiene una posición privilegiada para convertirse en referente en la región sobre esa materia. Los Centros pudieran ser parte esencial del valor diferencial de la formación AECID en Latinoamérica pero requiere pensar cual es la visión sobre su papel en el futuro.

Una de las ventajas comparativas en el futuro para AECID será poner el conocimiento al servicio del desarrollo, con el objetivo de facilitar las mejores capacidades de análisis, investigación, transferencia de resultados a las políticas públicas de desarrollo y a la innovación. En esa línea se manifiesta el Plan Director 2009-2012.

"*Uno de los pilares fundamentales de la ventaja comparativa y la calidad de la política para el desarrollo, es disponer de una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los Estudios sobre el Desarrollo (EsD) y de la capacidad de genera, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento en los sectores donde intervenga. Esto implica que los sectores en los que la Cooperación Española quiera disponer de ventaja comparativa, será necesario articular las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios, investigación que suele denominarse investigación en Innovación para el Desarrollo (I>D)*". (PD:

¿Cuál sería la aportación de los Centros de formación en la generación de ventaja comparativa en el nuevo Sistema de Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española?

La cuestión una vez contestada podría concretarse en PIFTE.

Los Centros generan una ingente cantidad de datos, información y conocimiento que no son bien explotados en términos de la mayor eficacia de la ayuda. En la actualidad, el conocimiento que genera la formación de

los Centros está diseminado, no se explota y gestiona de una forma sistemática y se carece de una visión integral de la ayuda en formación para el desarrollo. No se dispone de evaluaciones, de estudios de investigación y metodología sobre la formación para el desarrollo que permita poner en relación los resultados de la reflexión teórica con la práctica.

En cuanto a los estudios sobre el Desarrollo, el I+D+i y la contribución específica de la Formación no hay una sola actividad planificada en 2010. Los Centros debieran liderar la reflexión sobre el papel de la formación en el fortalecimiento para el desarrollo. Esa reflexión debiera ser uno de los cometidos prioritarios de los Centros para justificar una intervención eficaz.

El actual Plan Director expone que los "*Programas de Cooperación fomentarán espacios de aprendizaje y capitalización de la experiencia en su ámbito".*

Llama la atención la falta de capitalización de las experiencias formativas para la propia acción de formar en fortalecimiento para el desarrollo. El resultado es evidente respecto a las actividades convocadas por PIFTE hasta 2009.

A pesar de los pocos datos que se tienen sobre formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y lo cuestionada que está la formación en relación al impacto que produce en el objetivo último de desarrollo y a pesar del amplio número de cursos convocados por PIFTE se destaca, la falta de reflexión sobre la visión estratégica de la formación y un debate sobre sus metodologías.

Si el Plan Director considera necesario consolidar la base de personal investigador y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, con carácter multidisciplinar y en sus múltiples facetas, los Centros de Formación existentes constituyen un ámbito privilegiado no sólo como generadores de conocimiento y masa crítica, sino como divulgadores de buenas prácticas en línea con los requerimientos de Accra.

Probablemente, el peso de la gestión que soportan los Centros en la actualidad ha impedido una acción más auto-reflexiva sobre su propia naturaleza: el "producto formación para el fortalecimiento", cuando en realidad, está al alcance de la mano obtener resultados a través de su propia programación de actividades.

Si se quiere contar con una visión más estratégica y ser ese referente en formación que se pretende, será indispensable generar conocimiento sobre el fortalecimiento para el desarrollo y explotar al máximo el potencial de los Centros de Formación y su papel de mediadores en el terreno del fortalecimiento de los países y la región a través de la formación.

Este enfoque requeriría apreciar y explotar por parte de todos los actores las acciones formativas en una visión de conjunto y más estratégica. Habría que tratar de hacerlo en un futuro porque el nuevo modelo requiere que las intervenciones generen conocimiento sobre su propia acción.

- Asociación en el terreno con los países socios:
  Cumplir con este requerimiento es parte de los cometidos de Accra pero también de la propia visión de la asistencia técnica de la visión estratégica de la Agencia. Actores clave para la asociación serán las propias administraciones del país y los centros de formación con lo que la acción tratará de ser complementaria.

  Entre los temas fundamentales, como ha evidenciado esta evaluación estarían "los diseños de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo" "las metodologías e indicadores de medición"," las evaluaciones de resultados e impacto".

- Tener en cuenta por parte de la DGPOLDE en el diseño del sistema integrado de gestión del conocimiento de la Cooperación Española, el módulo específico de la formación y su contribución al sistema.

o ***El papel de la AECID en materia de Formación en el ámbito UE***

Un aspecto que viene a sumarse a lo anterior es el papel mediador que puede tener la AECID con Europa. Los estudios de la UE[79] se lamentan de la falta de conocimiento del personal de Bruselas sobre Latinoamérica y de de la ausencia de buenos Másters o Post-grados sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo que permitan ampliar esos conocimientos.

En otro orden de cosas la investigación para el desarrollo, según Antonio Alonso[80], resulta un desafío, no sólo a nivel metodológico, dadas sus supuestos de linealidad y comparabilidad en un escenario complejo de dependencia contextual y causalidades circulares, sino también un reto político, dado que los ciudadanos del Sur no tienen participación en la determinación de las prioridades de las investigaciones del Norte.

España está en una situación privilegiada para aprovechar estos nichos de actividad en formación e investigación y convertirse en una institución referente en Europa. Los Centros de Latinoamérica son, generadores y difusores de conocimiento, se necesita reforzar sus capacidades para que puedan hacer más y mejor y en la línea de gestión de conocimiento que requieren los nuevos tiempos. Parece factible que España pueda liderar ese proceso y poder sacar mayor partido a su acción formativa en Latinoamérica y a su papel en Europa.

[79] Freres, Ch. y Sanahuja, J.A (2005). *Perspectivas de las relaciones Unión Europea – América Latina. Hacia una Nueva Estrategia.* Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid 2005.
[80] Seminario EADI, "*Perspectivas europeas sobre el desarrollo internacional"*. 11 de Mayo de 2009.

5.2.2.3. MEJORAR LA PLANIFICACIÓN

El desafío de poner en práctica la visión es incorporar en los Programas de Formación el espíritu de la Declaración de París pero también los requisitos técnicos adecuados para lograr los objetivos.

En cuanto a la planificación se requerirían diseños y soportes metodológicos de las acciones formativas con mayor consistencia para adaptarse a una cultura de resultados para el desarrollo.

De todo ello se ocupará el siguiente análisis que tiene por guía el alineamiento de las acciones formativas con el Plan Director 2009-2012.

Mejorar la planificación

(Matriz de preguntas, Nivel Estrategia España: E04-E07)

Pain (1966) resalta la necesidad de situar la capacitación, el acto pedagógico, en un contexto social y económico. Esto obliga a un análisis estratégico previo que implica: comprensión de la situación inicial, conocimiento del terreno, posicionamiento de los actores, descubrimiento de los objetivos (explícitos y ocultos), el conocimiento de los factores favorables y desfavorables, es decir, todo aquello que afecta a la puesta en práctica de la actividad de capacitación .

Lo anterior se está refiriendo a la misma recomendación que hacía el BM para obtener buenos resultados en capacitación: un diseño eficaz.

El primer requisito de un buen diseño de formación (PIFTE en el caso que estudiamos) será estar alineado con el Plan Director 2009-2012 y con el Plan de Acción para una Ayuda eficaz.

- ***Diseño eficaz***

Un diseño eficaz, ha dejado evidenciado el análisis de la operativa PIFTE 2005-2008, debe prestar atención a los siguientes aspectos: conceptualización, identificación de las capacidades adecuadas, sólido pilar metodológico, buena formulación y articulación de objetivos-medidas con la programación de contenidos y diseño de herramientas consistentes para la recogida de información. A lo anterior habrá que añadir un cuidadoso tratamiento del documento en el que se plasme la formulación y el diseño del Programa.

Las conclusiones y las recomendaciones que se deriva de esta parte del estudio sirven por igual a cualquier diseño de Formación.

- ***Conceptualizar con precisión***

Las bases teóricas del fortalecimiento institucional son complejas y difíciles de aprehender, llevan aparejadas ciertas preguntas que conviene clarificar antes de afrontar el diseño: fortalecer ¿el qué? ¿a quién? ¿por qué? ¿para

qué?. Todo esto se requiere definir con exactitud. La calidad de la ayuda se prueba con la calidad en todos sus componentes.

En el análisis conceptual del capítulo 1, se vio que no es fácil definir con exactitud el concepto de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, ni acotar con precisión sus principales ámbitos y actores. Bajo el amplio rótulo de "fortalecimiento de capacidades para el desarrollo" surgen diferentes agregados que tienen un mayor o menor peso en función de la realidad concreta que se trate de transformar. El hecho de diferenciarlos facilita, de una parte, el diseño más adecuado de las intervenciones, así como la evaluación de sus resultados e impactos. Hay que tratar de no caer en lo genérico: "se supone que la formación fortalece" o en la inconcreción: "no se sabe en qué medida la formación fortalece qué".

Ayuda eficaz ha de ser una ayuda de calidad en todo el proceso. Y por ello el rigor conceptual es el primer requisito exigible. Tiene que quedar nítido lo que se pretende resolver para diseñar las intervenciones adecuadas y poder medir sus resultados.

El rigor en la conceptualización es una de las aportaciones que requiere la gestión de conocimiento sobre el desarrollo.

- ***Contexto y Diagnóstico***

En el nuevo milenio, los ODM han evidenciado los inconvenientes de plantear soluciones generales para todos los países de la región, sin tomar en cuenta las especificidades y la capacidad institucional de cada uno para absorber las reformas. "la lección más general e importante es que no existe una receta que garantice el crecimiento" (BID 2004, p.42).

En el seno del CAD se ha identificado 4 etapas en la planificación de actuaciones dirigidas al apoyo del desarrollo de capacidades, que según el Plan Director, se incorporarán a la asistencia técnica de la Cooperación Española: 1) analizar y comprender el contexto internacional y nacional; 2) identificar y apoyar los actores y factores más transformadores para el cambio endógeno; 3) dar apoyo; y 4) aprender de las experiencias y compartir las lecciones aprendidas.(PD 2009-2012: 206)

Promover la cooperación con América Latina y el Caribe supone partir de su contexto y del diagnóstico de sus especificidades seleccionando los puntos en los que se pueda producir la mayor transformación. "Buena parte de los países de renta media ha registrado periodos de fuerte crecimiento que, sin embargo, no han podido sostenerse (en un proceso cíclico de auge y caída), debido a una serie de obstáculos o "trampas del progreso" (Alonso 2006-2007). Resulta indispensable disponer de análisis de contexto y de diagnósticos país. La AECID cuenta con esos instrumentos: el Marco País. Los Programas de Formación (PIFTE, en particular) deberán tener en cuenta esos marcos para justificar el marco en el que pretenden producir las transformaciones.

En cuanto a las herramientas para el déficit de capacidades deberán estar alineadas con las que utilicen los organismos internacionales. SACI (Ver último epígrafe sobre propuestas metodologicas para Alineamiento con Estrategia Internacional).

- ***Apropiación de calidad: Una formación que responda a la demanda atendiendo los Objetivos del Desarrollo***

- *Buenas políticas de formación, de cosecha propia,*

En el caso de la formación, las buenas políticas de cosecha propia deben promoverse en coherencia con: la consolidación del sistema democrático, la equidad y cohesión social, el fortalecimiento de la sociedad civil, los procesos de descentralización y los de integración regional. Todo ello dando prioridad a los aspectos estratégicos frente a los operativos y capacitado aquellos focos sustanciales que potencien al máximo las transformaciones:

- Mejorando la calidad de la formulación y diseño de las políticas públicas
- Reforzando los sistemas de seguimiento y la calidad de la implementación
- Promoviendo la gestión por resultados "para el desarrollo" integrando operativa y estrategia.
- Impulsando la función evaluadora y de rendición de cuentas en los Estados (Programas y Políticas Públicas).

- *Medidas que contrarresten la relación asimétrica entre receptores y donantes*

El nuevo enfoque de desarrollo aconseja resolver la relación asimétrica entre donante y receptor de la cooperación con medidas que la contrarresten. Esto supone una mayor participación y apropiación de los países receptores en los procesos de formación para pasar de un modelo de oferta a uno de demanda.

No obstante, este objetivo requiere un ajuste sopesado y apoyado en una sólida metodología que combine equilibradamente:

a) Los objetivos de la agenda internacional, que ya traza prioridades y que se completan con los objetivos estratégicos de las Cumbres, que habrá que operativizarlos a través de acciones concretas.

b) La estrategia nacional del país donante, que en el caso de la AECID se plasma en el Plan Director.

c) La demanda de los países receptores que, debidamente justificada, y en línea con sus propios objetivos habrá de encajar en los anteriores presupuestos. Los estudios país serán indispensables para justificar las razones de intervención que requiere una ayuda eficaz.

Esos estudios debieran acompañarse también de un análisis de las acciones formativas que se llevan a cabo por los principales actores de la región, por las propias administraciones latinoamericanas (Planes de capacitación) y por las escuelas e institutos de

administración pública, lo que evidenciaría el valor añadido de la AECID en las actividades formativas.

- ***Priorizar y "focalizar las capacidades adecuadas" en línea con los contenidos temáticos del Plan Director 2009-2012***

Establecidos los objetivos generales de la formación indispensables para una buena formulación, el diseño técnico requiere "focalizar esas capacidades". Establecer exactamente en cada situación los déficits que justifican la intervención. Esta focalización es una de las recomendaciones más contundentes de las evaluaciones del Banco Mundial para considerar un diseño eficaz.

Pero el propio Plan Director establece con claridad cuál debe ser el rol de los contenidos de las intervenciones para el desarrollo a la luz de la agenda de la eficacia de la ayuda. Dejando al margen el enfoque de derechos que debe acompañar los principios de la formulación, desde el punto de vista técnico es necesario:

- Criterios claros sobre el marco general de acción en el sector correspondiente, priorización de objetivos y líneas estratégicas en el sector y el reflejo de las principales opciones estratégicas de la Cooperación Española en un sector particular. (PD 2009-2012: 95).

Sobre cómo desarrollar esta cadena el propio Plan Director proporciona herramientas metodológicas a tener en cuenta y como resultado de la evaluación **se facilita una herramienta síntesis para orientar los futuros trabajos de formulación y diseño estratégico en el ANEXO 17.**

1)

OBJETIVO GENERAL Plan Director 2009-2012:	**OBJETIVO GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN AECID** Contribución al objetivo general del Plan Director 2009 2012

2) (*) Esta información requiere partir de las necesidades detectadas por los países, lo que requiere a su vez una **metodología específica**: Fichas de Contexto y Fichas de diagnóstico. Fichas de déficit de capacidad, determinando el agregado al que se quiere contribuir y justificando que el fortalecimiento a través de la formación resultará un abordaje positivo.

- ***Programar los contenidos en base a las necesidades detectadas "focalizadas"***

Las necesidades en el campo del desarrollo derivan, como se ha visto, por una parte, de los objetivos marcados en la Agenda internacional y de otra, de la selección de prioridad que marcan las Agencias de Cooperación en interrelación con los países receptores de la ayuda. Los objetivos declarados serían abordados con una serie de medidas que en el caso de la formación se plasman en los contenidos formativos.

Los objetivos y estrategias de la Cooperación Española vienen establecidos en el Plan **Director 2009-2012 que señala las actuaciones prioritarias:**

Los aspectos esenciales de los **ejes transversales** están recogidos en convenciones, declaraciones y tratados internacionales. Ello implica que los objetivos han sido ya establecidos globalmente en la agenda internacional y que la Cooperación Española contribuirá al logro de éstos desde sus diferentes niveles de actuación.

A) Prioridades horizontales: 1) Inclusión social y la lucha contra la pobreza, 2) La gobernabilidad democrática y promoción de los de los derechos humanos, 3) Género en desarrollo, 4) Sostenibilidad medioambiental, 5) Consideración de la dimensión cultural y respeto a la diversidad.

B) Prioridades sectoriales: 1) Gobernabilidad democrática, 2) Desarrollo rural y lucha contra el hambre, 3) Servicios sociales básicos: Educación, 4) Servicios sociales básicos: Salud, 5) Servicios sociales básicos: Agua y Saneamiento, 6) Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, 7) Sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat, 8) Ciencia, Tecnología e Innovación, 9) Cultura y desarrollo, 10) Género en Desarrollo, 11) Migración y Desarrollo, 12) Construcción de la paz, 13) Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, para el desarrollo de pueblos indígenas y para la población afrodescendiente.

Lo que requiere un diseño sólido es, entre otras cosas, un ejercicio de articulación objetivos generales-específicos y medidas que trace la cadena de la eficacia de la ayuda. En el Anexo se facilita un documento que recopila las líneas estratégicas del Plan Director y sus objetivos generales y específicos que es el documento base para iniciar la planificación estratégica de los programas de formación. Con esos objetivos deberían alinearse los objetivos de formación.

Para una articulación completa de los Objetivos y estrategias generales, objetivos y estrategias específicas, medidas y contenidos concretos de la Formación que deben orientar los Planes o Programas. Ver ANEXO 16.

OBJETIVO GENERAL Plan Director 2009-2012: **Línea estratégica:** **Gobernabilidad democrática**	**OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN AECID** **Línea de Gobernabilidad democrática**
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector. *Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas.*	*Contribuir con la Formación a promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector.* *Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas.*

Los contenidos del Plan Director:

1) Constituyen la base para el diálogo de políticas con los países socios, en el marco de la asociación sobre el terreno.
2) Orientan la toma de posiciones de España en los foros multilaterales y la elección de con qué organismos multilaterales de desarrollo asociarse.
3) Establecen los principales elementos de coherencia de políticas sensibles para contribuir a los objetivos de desarrollo en cada caso.
4) Clarifican los contenidos a ser enfatizados en los programas de Educación para el desarrollo.
5) Establecen las necesidades de I+D para el desarrollo en el sector u otra política, o en su caso de Estudios sobre el desarrollo.
6) Establecen las necesidades institucionales, además del requerimiento de capital humano especializado.
7) Orientan los mecanismos de coordinación específicos en el sector o política entre los actores de la Cooperación Española, en el caso que fuese necesario.

Cuestiones a tener en cuenta sobre la focalización de capacidades específicas son el marco institucional. PIFTE (2005-2008) abarcó un número de instituciones que, tal vez, convendría seleccionar y justificar en base a prioridades.

La línea de gobernabilidad, en el PIFTE 2005-2008 resulta una línea extremadamente desarrollada y compleja. Requeriría una mayor claridad en futuras reformulaciones.

Todas estas cuestiones deberían tenerse en cuenta en la formulación de los futuros planes de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

- ***Coherencia en la articulación objetivos medidas***

El análisis entre las actividades PIFTE y las estrategias del Plan Director 2009-2012 evidencia que hay una sintonía “formal” con las líneas de acción (ANEXO 15), si bien no resulta probada una sólida articulación de Objetivos medidas.

Para ello sería necesario reforzar la metodología actual y definir específicamente las estrategias de formación, los objetivos específicos y las medidas. A modo de orientación se ofrece un ejemplo de la línea de gobernabilidad democrática como recomendación práctica del trabajo metodológico que recoge el ANEXO 16.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Plan Director 2009-2012 **Línea Estratégica** **Gobernabilidad democrática**	**CONTENIDOS DE FORMACIÓN** Contribución a los objetivos específicos de la línea de Gobernabilidad Democrática del Plan Director 2009-2012 a través de la formación
1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.	Se debe determinar la contribución específica que se va a realizar en formación. (*) Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de Formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupo A) 1.2.1.2. Desarrollar programas de formación directiva en países latinoamericanos del grupo C)
1.2.2. Fortalecer la seguridad pública, promover el acceso a la justicia y los derechos humanos	Desarrollar los objetivos concretos de formación
1.2.3. Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana, con especial énfasis en el empoderamiento de la mujer	Idem
1.2.4. Apoyar la institucionalidad democrática territorial y fortalecimiento de las entidades locales	Idem

La planificación debería avanzar los resultados esperados en cada línea de formación para cada objetivo para controlar las desviaciones o los imponderable. Sin resultados esperados todo efecto del programa se podría dar por bueno, pero además esta lógica es la que muestra el Marco de resultados que se desarrolla en los Anexos 2 y 3 del Plan Director. Se completará este asunto en el epígrafe de gestión para resultados del desarrollo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS FORMACIÓN **1.2. Línea de Gobernabilidad democrática**	**RESULTADOS ESPERADOS**
OB 1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.	R 1.2.1.
Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupo A) 1.2.12. Desarrollar programas de formación directiva en países latinoamericanos del grupo C)	

Además, sería necesario diseñar una ficha de recogida de información sobre las actividades que lleve incorporados el máximo de requisitos que se requieren para probar la coherencia, calidad y eficacia de las actividades de formación.

Y junto a ello, establecer una sesión de trabajo con los participantes de la planificación en formación y Directores de los cursos de formación para la apropiación de una metodología conjunta

- ***Prioridades geográficas y regionales en el nuevo Plan Director.***

Una de las cuestiones fundamentales en la posible reformulación de PIFTE sería reflexionar sobre las prioridades geográficas que establece el Plan Director 2009-2012.

La pregunta básica es si el marco regional de PIFTE resulta el adecuado para obtener una ayuda eficaz.

El Banco Interamericano ya señalaba la necesidad de aplicar cuidadosos criterios de selectividad, gradualidad y adaptación a las circunstancias de cada país.

El Plan Director 2009-2012 aborda las prioridades geográficas desde la eficacia de la ayuda en desarrollo ((PD 2009-2012: 187- 193 y Anexos: 29). Recoge los compromisos de la Agenda de Acción de Accra y aquellos asumidos fruto del compromiso de la UE con la eficacia de la ayuda: el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo.

A grandes rasgos este marco requiere:

1) La concentración progresiva de recursos en los Países Menos Avanzados (PMA) avanzando hacia el objetivo de destinar una ayuda equivalente al 0,15% de la RNB a los PMA, con una meta intermedia de al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable a PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

2) La concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores. Tendencia a concentrar dos tercios de la AOD española en países del grupo A y un quinto de la misma en países del grupo B, de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrarán alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente. La definición de sector se hará desde el terreno, de manera flexible y en coherencia con la definición del país socio y con sus estrategias de desarrollo. La concentración sectorial de la Cooperación Española se definirá en el contexto de un Marco de Asociación que fija resultados de desarrollo de las intervenciones y es coherente en un escenario de división del trabajo con otros donantes.

3) La orientación de la ayuda de los países donantes hacia aquellas áreas en las que prestan una ventaja comparativa

4) El compromiso con los estados en situación de fragilidad.

En esta línea el Plan distingue países de "asociación amplia", de "asociación focalizada "y "asociación con países de renta media"[81]. Extraemos a continuación los pertenecientes a Latinoamérica.

Grupo A) Asociación amplia: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala Haiti, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y República Dominicana.

Grupo B) Asociación focalizada: Colombia.

Grupo C) Asociación para la consolidación de logros de desarrollo: Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay y Cuba.

La reflexión para una nueva reformulación de PIFTE es si sería conveniente tener en cuenta las prioridades geográficas y las categorías de asociación del Plan Director para enmarcar diferentes líneas formativas que pudieran hacer más eficaces las ayudas en cada realidad.

- ***El enfoque regional***

"En coherencia con las prioridades geográficas definidas a nivel país, algunas inicialtivas tendrán tratamiento sectorial y/o regional" (PD:194 y Anexos: 29)

"En respuesta al compromiso de la Cooperación Española con los países de América Latina, socios tradicionales de la cooperación, se seguirán apoyando los mecanismos de integración regional, entre los que destacan el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Para lo demás, primará la línea de asociación geográfica.

La cuestión regional debería estudiarse como una de las líneas formativas a considerar dirigida especialmente a promover las cuestiones de integración regional o internacional que incumban por igual a todos los países de la región por diferencias que existan entre ellos.

El elemento diferenciador entre países es indispensable para saber en qué medida hay que seguir fortaleciendo puntos focales: de apuntalamiento estatal o de mejora administrativa. Hay que identificar en cada caso las acciones de mayor calado para producir los cambios más sustanciales. Habrá países en los que convenga trabajar en una línea y países que den mejores resultados en la otra. Habrá incluso quien pueda combinar acciones conjuntas.

El resultado de la formación más eficaz sólo puede derivar de un buen diagnóstico de necesidades, de su priorización y del establecimiento de objetivos claros. Naturalmente, las necesidades serán distintas según el

[81] Para un mayor detalle sobre las categorías geográficas de la Cooperación Española ver Plan Director 2009-2012, capítulo 10.

punto de desarrollo en el que se encuentre cada Estado y el pacto de gobernabilidad que mantenga.

De lo anterior se deduce que no será factible la misma formación, en el mismo momento, para todos. Si algo quedó claro en el periodo anterior es que no sirven las recetas universales[82]. ¿Por qué habrían de servir en formación?

A la luz del Plan Director podría ser razonable reflexionar sobre un nuevo enfoque de diferentes líneas temáticas de formación (dentro del PIFTE) que permitieran explotar los resultados con una visión más estratégica:

1. Línea temática de formación para los países del Grupo A
2. Línea temática de formación para los países del Grupo B
3. Línea temática de formación para los países del Grupo C
4. Línea de formación indistinta
5. Línea temática regional

Otra consideración a combinar en los diseños de formación estaría en función de la duración de los cursos:

1. Línea de formación de larga duración
2. Línea de formación puntual

Sólo a partir de un análisis de contexto y un diagnóstico preciso se podrán determinar los focos de acción estratégicos en cada situación, las instituciones a reforzar, los destinatarios potenciadores de las transformaciones y las estrategias para fortalecer el buen gobierno de cada país. A partir de ello podrán diseñarse los contenidos adecuados de la formación.

- ***Arquitectura de criterios integradora: operativa-estrategia alineados con el Plan Director 2009-2012.***

Los criterios para una política de formación deberán estar en línea con el conjunto de la política de desarrollo recogida en el Plan Director 2009-2012. Tener en cuenta estos criterios esenciales de la actual cooperación desde el mismo diseño de las actividades será fundamental a la hora de evaluarlas y poder contestar a la pregunta básica sobre la ayuda eficaz.

La política para el desarrollo recogida en el Plan Director se plantea dos bloques de criterios fundamentales en el nivel estratégico: 1) ser coherente, integral y eficaz y 2) ser una política de calidad, consensuada y sostenible criterios que habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de ser evaluar esas políticas.

La Ley de Cooperación internacional 23/98 estableció la base normativa en la que aparece el principio de coherencia de políticas (Art.4), al señalar con claridad que “Los principios y objetivos señalados en la ley de cooperación

[82] *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina,* BID Informe, 2006.

23/98 informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.

En el Consenso Europeo de Desarrollo se define el principio de coherencia como "el compromiso por que las políticas distintas de las de Ayuda al Desarrollo contribuyan a que los países en desarrollo alcancen los Objetivos del Milenio".[83]

Para alcanzar la coherencia de las acciones en Ayuda al Desarrollo las intervenciones deberán responder a estos subcriterios.

- Asociación en el terreno con los países socios: donde el objetivo sería lograr una ayuda eficaz y de calidad en la asociación sobre el terreno (a través de la cooperación bilateral o la acción de organismos multilaterales). Los resultados de desarrollo representan transformación en este nivel.

  En el campo de la formación sería preciso definir con claridad los objetivos que produzcan transformación.

- Los foros y organismos multilaterales. Es en el espacio –en la esfera de los foros y organismos internacionales- donde se negocian y determinan en gran medida las condiciones internacionales globales del desarrollo: la gobernanza global, los acuerdos internacionales, convenios consensos, declaraciones debates y agendas políticas. Es también el espacio donde se perfila la naturaleza, los planes estratégicos y políticas de los organismos multilaterales de desarrollo –a través de sus consejos u órganos de gobierno-. El objetivo en este ámbito es contribuir a conformar un escenario internacional favorable para el desarrollo de los países socios, mediante una política multilateral activa y eficaz.

- A través del impacto del conjunto de las políticas públicas sobre el desarrollo, incluyendo las que no son estrictamente generadoras de flujos de ayuda (AOD), muchas de las cuales son negociadas en el seno de la UE para configurar la posición común.

Desde el diseño de los programas de formación, deberían estar previstos estos indicadores para que se puedan recogerse los datos que permitan la valoración de la formación.

El objetivo sería disponer de unas políticas lo más coherentes posible para contribuir a los objetivos de desarrollo**.**

Además, para que esta política sea de calidad, consensuada y sostenible a medio y largo plazo es necesario:

- La Educación para el Desarrollo de la ciudadanía.
- Poner el conocimiento al servicio del desarrollo.

[83] Plan Director 2009-2012. pág. 11.

- Capacidades institucionales y humanas apropiadas.
- Coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la Cooperación Española.

2.1. La Educación para el Desarrollo de la ciudadanía (ED): Una ciudadanía informada, formada y comprometida, concienciada globalmente y corresponsable en sus prácticas cotidianas. El objetivo sería construir esta ciudadanía activamente comprometida en la promoción del desarrollo humano y sostenible y el ejercicio de los derechos. Para ello se llevarán a cabo programas y actuaciones en todos los ámbitos de la ED: sensibilización, formación, movilización social, e investigación, trabajando intensamente con los medios de comunicación. Y se potenciará la Educación para el Desarrollo.

Este es un criterio íntimamente relacionado con la Estrategia de Educación y que por el énfasis que se le da en el nuevo Plan Director, convierte a esta estrategia en un pilar básico del fortalecimiento de la ciudadanía. Debiera tener mayor incidencia en el diseño de contenidos que lo que ha sido habitual hasta ahora en PIFTE y convertirse en uno de los objetivos prioritarios.

2.2. Poner el Conocimiento al servicio del desarrollo, con el objetivo de facilitar las mejores capacidades de análisis, investigación, transferencia de resultados a las políticas públicas de desarrollo y a la innovación. Será uno de los pilares para el desarrollo de las ventajas comparativas en el futuro.

2.3 Capacidades institucionales y humanas apropiadas: para lo que será necesario profundizar en procesos de reforma institucional iniciados durante el II Plan Director, así como la dotación de capital humano y profesional, altamente cualificados, comprometido y con perspectivas de estabilidad e incentivos adecuados para ejercer su carrera profesional en el desarrollo y la cooperación. El objetivo será consolidad y completar las reformas institucionales, legales y la dotación de capacidades humanas al sistema de la Cooperación Española.

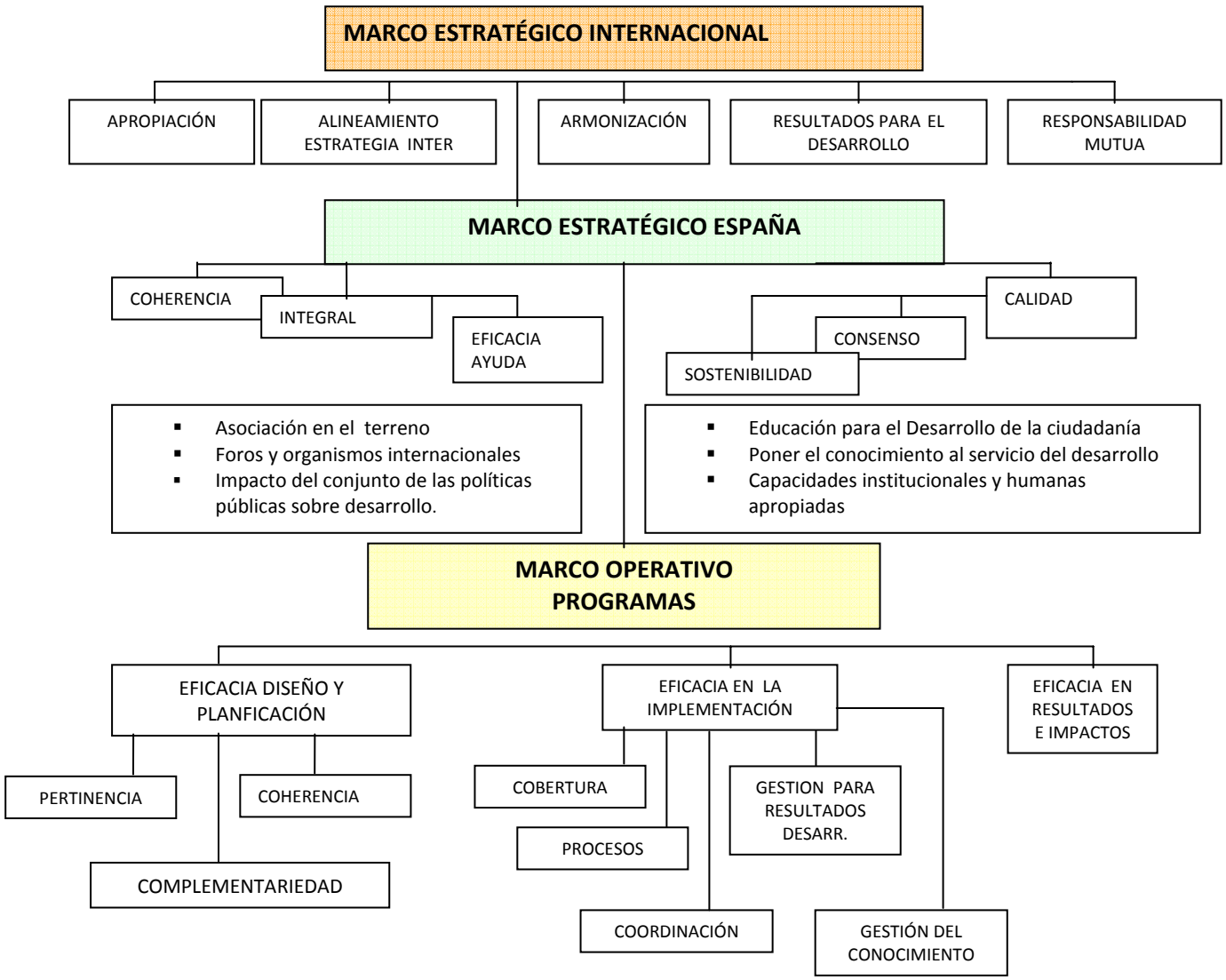
Este criterio de cualificación profesional se corresponde con objetivos específicos en el campo de la formación.
Precisamente, los cambios que son necesarios para responder a una ayuda eficaz se sostienen en una mayor capacitación de los recursos humanos. En el campo de la formación responder a una gestión para resultados par el desarrollo y la gestión de conocimiento requieren un análisis una dotación en este sentido.

2.4. La coordinación y complementariedad efectiva. de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz, a través de espacios de deliberación, diálogo y coordinación, con reglas del juego claras y principios, compromisos y mecanismos para su seguimiento, basada en una sólida participación en el diseño y ejecución de la política pública. El objetivo será seguir construyendo una política de Estado de

consenso, y avanzar significativamente en la ejecución coordinada de la misma entre los diferentes actores.

Las actividades de formación responderán a esos criterios estratégicos que marca el Plan Director, pero, a la vez, a los criterios específicos del nivel operativo de los Programas de Formación: pertinencia, coherencia, cobertura, calidad en la gestión, gestión para resultados del desarrollo, gestión de conocimiento, resultados e impactos. Operativa y estrategia deberán estar alineadas como muestra el cuadro siguiente.

ARQUITECTURA DE CRITERIOS



Elaboración propia a partir de la síntesis de las siguientes fuentes: *Marco estratégico internacional*: criterios de la Declaración de Paris 2005, *Marco estratégico España*: criterios del Plan Director 2009-2012. Anexos: 8 y *Marco operativo*: Criterios AEVAL sobre la base de los habituales criterios de evaluación de Programas

La metodología nunca ha de ser un dogma, su aportación pretende mostrar el alineamiento entre los distintos niveles si se quiere que el conjunto esté armonizado.

Hay que tener en cuenta que los criterios son referentes para valorar las intervenciones y dependerán de los presupuestos a los que éstas pretendan responder. Lo internacionales vienen marcados por la Declaración de Paris, los de la estrategia España por los que señala el Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012 y los de Programas por los que vienen siendo habituales en la planificación y evaluación de programas.

Otras cuestiones imprescindibles en el diseño de los Programas de Formación para responder al nuevo enfoque del Desarrollo son:

- *Atender a los tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual.*

El diseño de las actividades de formación deben atender a los objetivos del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo en sus tres niveles : individual, organizativo-institucional y social. Para ello se deberá diseñar un modelo metodológico que programe las acciones en esos tres niveles y que prevea la recogida de información para valorar los resultados e impactos.

A modo indicativo, puede ser de interés para ese diseño la información que recogía la encuesta a ex participantes, Anexo y las fichas del borrador de diseño. Nº .

- *Considerar la premisa epistemológica: el conocimiento puede ser adquirido***.**

Desde el punto de visto de este presupuesto epistemológico los diseños de formación se deben dotar de los mecanismos que evidencien en la concepción de sus diseños y en las metodologías de formación que el conocimiento se adquiere y no prioritariamente se transfiere.

Esto supone plantearse metodologías de formación que propicien en el desarrollo de las actividades la adquisición de conocimiento en común por los participantes, no la tradicional transferencia profesor-alumno o la clase magistral.

Esto debe quedar evidenciado en las propuestas que elevan los administraciones españolas.
Hasta el momento hay una amplia gama de modalidades que se utilizan para la formación: Seminarios, Talleres, Cursos…, pero sin que quede justificado el valor que le ha dado los participantes al modelo de intervención formativa.

- *Impulsar el conocimiento local combinado con el conocimiento adquirido por otros países, poniendo el énfasis en el enfoque sur-sur y no sólo norte-sur.*

Otro de los principios de los diseños de formación es propulsar el intercambio de conocimiento sur-sur junto al tradicional norte-sur.

En este punto, lo que habría es que dotarse de las herramientas necesarias para poder probar que las actividades de formación están en línea con el nuevo modelo.
La mejora de los diseños es básica para una buena Planificación, pero, además, para que la ayuda al desarrollo sea eficaz en su conjunto se requiere un sistema integrado de gestión operativa-estrategia, un seguimiento de las acciones acompañado de sólida metodología para la recogida de información y evaluación de los resultados e impactos que permitan valorar la intervención en todas las fases del proceso

5.2.2.4. *Adaptar PIFTE a una gestión de resultados para resultados de desarrollo: más allá de los buenos resultados de la gestión*.

(Matriz de preguntas, Nivel Estrategia España: E08- E09)

El Plan Director prevé el desarrollo de un sistema integrado de

- "La gestión para resultados de desarrollo significa la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo y es además integral, implicando los temas transversales, el papel de los diferentes actores –incluida la sociedad civil-, el empoderamiento y participación plena de las mujeres en el desarrollo, la participación social, especialmente de los grupos más excluidos del desarrollo y un desempeño flexible basado en el aprendizaje mutuo. Significa además generar cambios de comportamiento y organizacionales como en las relaciones entre socios y donantes. En un marco de gestión para resultados los aspectos gerenciales de la ayuda son el instrumento para el logro de resultados de desarrollo" (PD 2009-2012: 47)

- La gestión para resultados va de la mano de la rendición de cuentas mutua que significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basdo en un proceso de revisiones y de evaluación mutua, por el que ambos rinden cuentas de su desempeñó, entre sí y a sus respectivas ciudadanías.

Para orientar la gestión a resultados de desarrollo y permitir la muta rendición de cuentas, el Plan Director informa que se propondrán una serie de medidas en marcha entre las que destaca por su especial protagonismo la puesta en marcha de **un Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo que se elaborará en 2009/2010.**

- ¿De que manera afectan los anteriores principios a la gestión interna de los Programas de la AECID, en particular a los de formación. (PIFTE)? Fundamentalmente, en la puesta en marcha de un Plan de Acción para una Ayuda Eficaz, a la luz de los compromisos de Agencia de Acción de Accra, del que el Plan Director 2009-2012 y el Marco de Resultados anexo constituyen los elementos principales.

- Se consolidará la cultura de planificación, seguimiento y evaluación del sistema, revisando la configuración del ciclo de la planificación de la política de la Cooperación Española, evolucionando los marcos

estratégicos y operativos y dotando de mayor coherencia al sistema entre el nivel de políticas, el estratégico y el operativo**.**

Para todo ello, será preciso:

(i) Nivel operativo

- Avanzar hacia un sistema de seguimiento que informe sobre la aportación a resultados de cada acción. Esto es lo que se ha visto en los epígrafes de diseño de actividades y coherencia en la articulación objetivos-medidas.

(ii) Nivel estratégico

- Las funciones de seguimiento y evaluación han de proveer la información apropiada y representativa del conjunto de la Cooperación española.

Aquí se trata de integrar la planificación estratégica y la operativa para lo que servirá de base el Marco de Resultados del Plan Director.

Será esencial, dice el Plan, respecto al conjunto de la Cooperación y la formación deberá aplicárselo:

i) Potenciar o crear estructuras, incentivos y capacidades necesarias para recopilar y disponer de evidencias de resultados de desarrollo que ayuden al proceso de toma de decisiones (planificación estratégica).

ii) Reforzar el nexo entre la planificación y la ejecución con el seguimiento y la evaluación de los programas de formación (integración estrategia-operativa).

iii) Fortalecer la coordinación de todos los actores hacia una agenda evaluadora común en propósitos y principios (Fortalecer los mecanismos y procesos de coordinación).

El Plan Director es el primero que incluye por primera vez un Marco de Resultados para facilitar su seguimiento, puesta en marcha y evaluación. El mismo Marco ha de servir de referente a la planificación de la formación para su alineamiento perfecto con la estrategia general.

La gestión para resultados para el desarrollo de la Formación AECID tiene que estar integrada en el modelo que recoge el Plan Director 2009-2012 en su ANEXO 2. Marco de Resultados por ámbitos estratégicos y ANEXO 3. Marco de Resultados por Sectores, con el fin de justificar la cadena para una ayuda eficaz.

El Anexo 2 del Plan Director 2009-2012: **"**El Marco de Resultados por Ámbitos Estratégicos" avanza bajo el formato de un marco de resultados, los aspectos más operativos de los siete ámbitos

Estratégicos del III Plan Director. El detalle completo de los objetivos, los medios, la medición, los plazos y los recursos formará parte de sus correspondientes Planes de Acción, que serán terminados de perfilar y aplicados a partir de 2009.

El Marco de Resultados por Ámbitos Estratégicos es el soporte ("Hardware") que explica la lógica de consecución del Objetivo Específico del III Plan Director a nivel de cambio interno.

VISIÓN 2015
MISIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
IMPACTO DEL PLAN DIRECTOR
EFECTOS ESPERADOS DEL PD EN 2012

ÁMBITOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS (EFECTOS DIRECTOS)
AYUDA EFICAZ	
MULTILATERALISMO ACTIVO Y EFICAZ	
COHERENCIA DE POLÍTICAS	
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	
INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO	
CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y HUMANAS	
CONSENSO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD	



El Anexo 3 del Plan Director 2009-2012: "El Marco de Resultados por Sectores" avanza bajo el formato de resultados, las actuaciones prioritarias y objetivos para cada Sector y su relación articulada en cada caso con los siete ámbitos estratégicos.

El Marco de Resultados por Sectores es el programa ("sofware" que explica la lógica de contribución del Objetivo Específico del III Plan Director a nivel de cambio externo. Para aquellos sectores en los que un ámbito estratégico no resulte relevante en la secuencia de esta estructura lógica, no constará información alguna en el marco de resultados.

La integración de la Estrategia y operativa de formación tiene que tener en cuenta estos marcos para definir sus propios objetivos y acciones alineados.

SECTOR 1: Gobernabilidad Democrática
IMPACTO DEL PLAN DIRECTOR: Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos.
EFECTOS ESPERADOS 2012 DEL PLAN DIRECTOR: Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España.
OBJETIVO GENERAL (EFECTO ESPERADO DEL SECTOR): Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS: **OE1:** Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social, contribuyendo a la creación de instituciones públicas y estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que lleven a la construcción del Estado y a una situación de paz **OE2**: Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres. **OE3:** Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana. **OE4:** Apoyar la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de los entes locales.

CONTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO

Estos objetivos específicos del Plan Director deben ser el norte de los objetivos de la Formación que deberá justificar cómo contribuye a ellos con el diseño de las actividades**.**

La metodología del Marco de Resultados del Plan Director aporta asimismo las pautas para justificar y documentar la cadena de necesidades y prioridades para una ayuda eficaz así como la coherencia de políticas que igualmente, con algunas adaptaciones pueden servir para el diseño de los Programas de Formación (PIFTE).

LÍNEAS DE ACCIÓN Y ACTUACIONES PRIORITARIAS		
AYUDA EFICAZ SOBRE EL TERRENO	**POSICIÓN FOROS INTERNACIONAES**	**COHERENCIA DE POLÍTICAS**

ADAPTAR A LA FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO

Este modelo puede tener mucho interés para dejar documentadas la propuesta de actividades, teniendo en cuenta la ayuda eficaz en el terreno, la posición de foros internacionales en las que se puedan apoyar las propuestas y la coherencia de las políticas.

Para un mayor detalle ver el ANEXO 17 de la evaluación o, en el propio Plan Director, Anexo 3, p.54.

El Plan contempla también la actualización y desarrollo de las guías metodológicas para una gestión orientada a resultados de desarrollo, que incluirá la metodología para dirección estratégica sobre el terreno y su instrumento fundamental: el **Marco de Asociación con el país**.

El Marco Asociación con el país puede ser un instrumento muy útil justificar las actividades adecuadas al país.

Sería recomendable contar con una **Guía específica para la gestión de resultados en Formación de capacidades para el desarrollo que supondría un imprescindible asesoramiento para los Centros de formación.**

- ***Seguimiento y evaluación***

De los aprendizajes y recomendaciones en torno al seguimiento y evaluación, que se extraen, tanto del Examen de Pares del CAD como de la Evaluación interna del II Plan Director, se **evidencia las necesidades de consolidar la política de seguimiento y evaluación y de avanzar hacia un sistema integral de gestión del conocimiento**. Se requiere proveer información apropiada y representativa sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

- ***Sistema de seguimiento integral y bateria de indicadores***

Una gestión integral para resultados de desarrollo se ha de basar en un sistema de seguimiento y en una batería de indicadores que intercomuniquen operativa y estrategia y que permitan medir los resultados e impactos de las intervenciones.

El propio Plan Director reconoce la inmadurez en los sistemas de seguimiento y evaluación, cuestión absolutamente aplicable a la formación.

Se examinan a continuación los cambios que se deben producir en la formación (PIFTE) para responder a los tres niveles de interés: marco estratégico internacional y marco estratégico y operativo España.

Los criterios estratégicos vienen marcados por las preguntas y criterios a los que quieren dar respuesta las políticas de cooperación, en el caso de la formación se trata de plantearse ¿cómo se va a medir el dar respuesta a los criterios planteados?

BATERÍA DE INDICADORES

1. MARCO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INTERVENCIONES DE FORMACIÓN	INDICADORES ESTRATÉGICOS DECLARACIÓN DE PARÍS
APROPIACIÓN		
ALINEAMIENTO ESTRATEGIA INTERNACIONAL		
ARMONIZACIÓN		
RESULTADOS PARA EL DESARROLLO		
RESPONSBILIDAD MUTUA		

2. MARCO ESTRATÉGICO ESPAÑA

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INDICADORES ESTRATEGIA ESPAÑA (*)
COHERENCIA	
INTEGRALIDAD	
EFICACIA DE LA AYUDA	
CALIDAD	
CONSENSO	
SOSTENIBILIDAD	

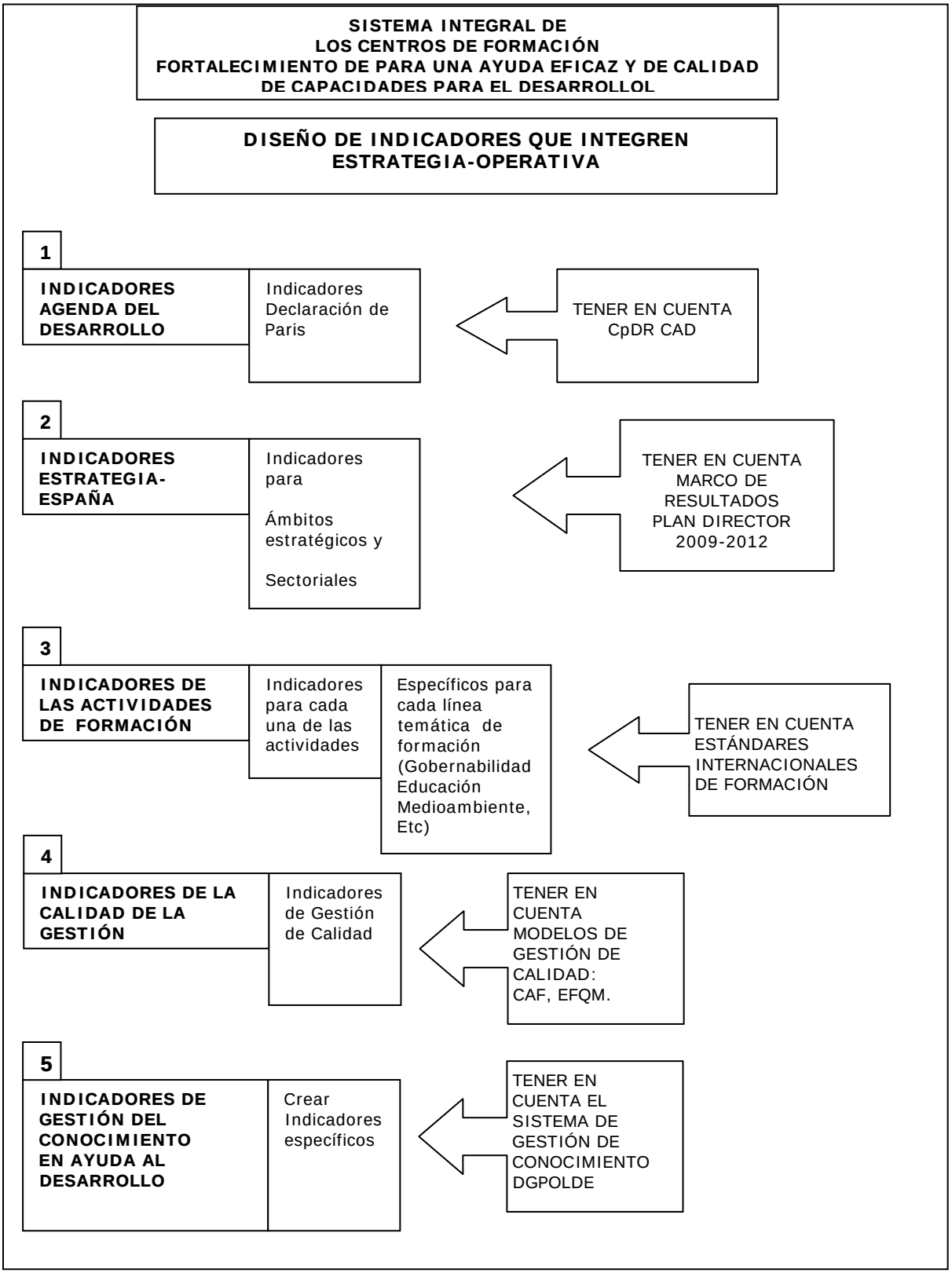
3. MARCO OPERATIVO ESPAÑA

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INDICADORES OPERATIVA (**)
PERTINENCIA	
COHERENCIA	
COMPLEMENTARIEDAD	
COBERTURA	
COORDINACIÓN	
GESTIÓN	
EFICACIA EN RESULTADOS	
EFICACIA EN IMPACTOS	

(*) Los indicadores de la Estrategia España deberán desagregarse con los específicos de cada línea de acción

(**) Los indicadores de la operativa deberán desagregarse por actividades y podrán inspirarse en indicadores existentes en cada sector: gobernabilidad, educación, medioambiente, etc.

Para visualizar el diseño de indicadores a los que debería atender una **gestión integrada para resultados** de desarrollo se avanza el siguiente esquema.



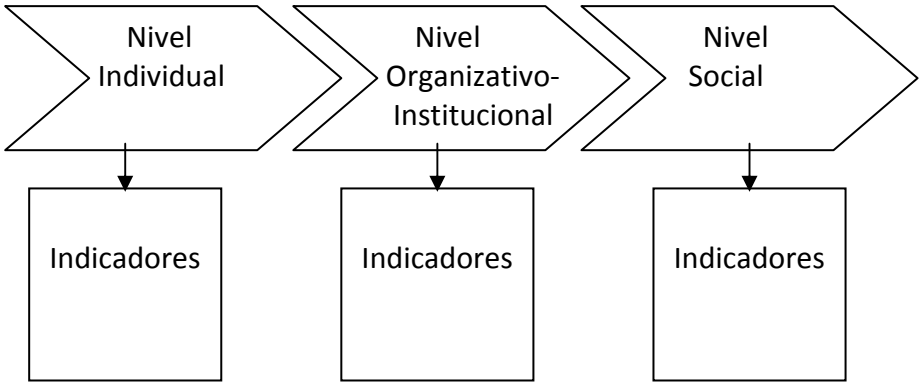
- ***Evaluar resultados e impactos de las acciones formativas en los tres niveles que indica el nuevo modelo del desarrollo: individual, organizativo-institucional y social.***

- **Nivel individual:** es el primer eslabón del desarrollo y del fortalecimiento de capacidades. Es el más fácil de medir. Dentro de este marco, los programas de formación pretenderían el desarrollo de los recursos humanos capacitando a los individuos con los conocimientos, las habilidades y el acceso a la información necesarios para planificar, administrar e implementar las políticas y programas de desarrollo.

- **Nivel organizativo:** El desarrollo de la capacidad ha de ir más allá de la promoción del conocimiento y las habilidades individuales. Depende de manera muy relevante de las **organizaciones en las que los individuos trabajan** y de los procedimientos organizativos. Las organizaciones pueden ser entendidas como sistemas abiertos en constante interacción con el contexto, entre ellas destaca por su papel fundamental, la Administración.

  Pero, al hablar de la Administración no podemos obviar que de una parte es organización de organizaciones y de otra, marco institucional muy relevante en su interacción con otras instituciones. Habrá que distinguir estos dos enfoques en el diseño de indicadores.

- **Nivel contextual:** Asímismo, las actividades concretas que realizan los individuos en las organizaciones y en el marco de las instituciones están influenciadas por las estructuras de poder. Éstas crean los incentivos que estimulan la actividad de instituciones, organizaciones e individuos en una determinada dirección. Es el nivel más difícil de medir y requerirá mayor creatividad y esfuerzo.



La encuesta que ha servido de base a la recogida de información de esta evaluación para el nivel operativo, aporta elementos orientativos sobre la información que se requeriría para alguno de estos niveles aunque una bateria de indicadores pormenorizada requeriría mayor estudio y debate.

5.2.2.5. *Mejorar la coordinación institucional y complementariedad de actores*.

- ***Coordinación España***

La coordinación institucional sigue siendo un desafío para pronunciarse sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo en el ciclo de la Cooperación española 2005-2012. El CAD ha alertado a España sobre la dispersión de la ayuda.

Sólo a través de la cooperación institucional se podrán aprovechar las sinergias para contribuir de la manera más coherente a los objetivos del desarrollo.

Si el Plan Director propugna construir una política pública común y compartida de cooperación para el desarrollo, en materia de formación habría que comenzar por trazar el mapa de la formación para el desarrollo en España y analizar en qué medida y que segmentos del fortalecimiento aborda cada intervención.

- ***Coordinación sobre el terreno***

El Plan Director concede gran importancia a la coordinación sobre el terreno. Y añade que ésta debe realizarse en el marco de la estrategia común de asociación con el país, integrando a todos los actores con potencial influencia o impacto sobre el desarrollo y bajo un estrecho diálogo con el país socio, reforzado por una comunicación entre la sede y el terreno más fluida. En el campo de la formación, los Centros de Formación serían piezas clave, en tanto que facilitadores de la coordinación y dinamizadores de la complementariedad en formación.
Esto enlaza con la necesidad de aprovechar más el potencial de los Centros en Latinoamérica.

Para ello, sería recomendable la consolidación de una cultura de planificación y dirección estratégica, coordinada y compartida, incentivando en el campo de la formación para el Desarrollo:

(i) La adopción de medidas de complementariedad, armonización de instrumentos y procedimientos internos de información.
(ii) La concentración geográfica y previsibilidad de las ayudas.
(iii) La identificación de un sistema de división del trabajo.
(iv) El desarrollo de programas que permitan la participación activa de todas las administraciones públicas o medidas en las fases de seguimiento (construcción de redes específicas y refuerzo de los sistemas de información) y de la evaluación, fomentando la realización de ejercicios conjuntos.

5.3. MARCO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL

"ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO AECID (PIFTE) CON LA AGENDA INTERNACIONAL"

5.3.1. CONCLUSIÓN SOBRE EL ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN (PIFTE) PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (AECID) CON LA AGENDA INTERNACIONAL. CAMBIOS QUE SE SUGIEREN PARA UNA AYUDA EFICAZ

(Matriz de evaluación: nivel Estrategia Internacional: EI1 a EI7)

¿En qué medida los Programas de Formación para el Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, AECID (en concreto PIFTE) están alienados con el nuevo modelo de Desarrollo y qué cambios serían necesarios para lograr una ayuda eficaz?

La respuesta, no requiere más análisis que el que se deriva de los anteriores. Si el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada no está convenientemente alineado con la nueva estrategia española del Plan Director 2009-2012, no cabe esperar un alineamiento correcto con la estrategia internacional.

5.3.1.1. *Matizaciones: la implementación de la declaración de París: del espíritu a sus aspectos técnicos*.

La Declaración de París es uno de los mandatos claros a los que debe responder la Cooperación en su conjunto.

De ahí que la primera pregunta que se planteaba se ponga en relación con el alineamiento de la política de formación AECID con los principios de la Declaración de Paris: **apropiación por países, alineación con las estrategias, sistemas y procedimientos de los países, armonización de las acciones de los donantes, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua- en los Programas de Formación AECID.**

Respecto a PIFTE:

- No hay evidencia probada de que los países socios **"ejerzan una apropiación y autoridad efectiva"** sobre los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo AECID. Los mecanismos de participación son documentalmente muy débiles, así como la identificación de necesidades por parte de los países socios que requieren mayor evidencia metodológica.

- Respecto a la **alineación,** la ausencia de metodología no permite evidenciar que la AECID base todo su apoyo en las estrategias nacionales de los países socios. Los sistemas de coordinación que existen no presentan pruebas de mecanismos suficientemente sólidos

sobre una identificación focalizada de necesidades en línea con los propios compromisos del desarrollo de los países receptores.

Lo que si resulta más evidente es la integración de los contenidos de formación (PIFTE) con las estrategias que van marcando los organismos internacionales. Como se vio en el epígrafe de formación del primer capítulo, la cantera de temas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (PIFTE) se basa en los repertorios que sugiere el PNUD, BID, CEPAL…

La UE ha hecho su aportación a través de las prioridades que marca para su programación 2007-2013, que supone atender al peso y prioridades de ciertos temas prioritarios[84]:

- Cohesión social e integración regional,
- Focalización plena en países de renta baja, acciones concretas en países de renta intermedia,
- Cooperación en el ámbito de la integración subregional con el MERCOSUR, la CAN y AC.
- Concentración en la programación regional en sectores de interés estratégico o regional
- Reflejar en la asignación de recursos las cuestiones que se concede a la región.

Se requerirá tener en cuenta esta visión en los Programas de Formación para poder responder en qué medida está alineada la política nacional con la estrategia UE. Para un mayor detalle sobre este alineamiento que deberá estar presente en la formulación de los Programas de Formación, se recomiendan las páginas dedicadas a la UE en el análisis contextual.

- Aunque las acciones formativas parecen en línea con las prioridades de la Agenda del Desarrollo no queda probada que sean precisamente las actividades de formación seleccionadas las que vayan a repercutir con mayor eficacia en la estrategia y en las transformaciones que se pretenden. Tampoco que respondan a **criterios sólidos de armonización y complementariedad** con las acciones formativas de los países receptores cuando no se dispone de un mapa de la formación de otros actores en la región.

- Si bien, la AECID ha iniciado el camino hacia una **gestión para resultados de desarrollo** interna a partir del nuevo estatuto como Agencia Estatal, los Programas de Formación no responden todavía a esos presupuestos ni menos aún a la exigencia de gestión por resultados integral.

- En línea con la conclusión anterior no hay ninguna evidencia en los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (PIFTE) sobre la aplicación de criterios de

[84] Si bien, no todos los países integrantes de la UE comparten al 100% los criterios sobre la ayuda. Para formular en base a un alineamiento correcto se deberá tener en cuenta.

responsabilidad mutua en la gestión de la Formación AECID (PIFTE). Ni los países socios son informados de los resultados de este tipo de ayuda ni ellos proporcionan a su vez información sobre su eficacia.

El espíritu de Paris se interpreta como una búsqueda de relaciones de rendición de cuentas más profundas entre donantes y gobiernos, así como entre gobiernos y ciudadanos, junto con un posible tercer flujo de rendición de cuentas entre donantes y ciudadanos en países socios. Los principios de la rendición de cuentas mutua y la apropiación son cruciales para estos objetivos, pero otros, -alineación, armonización y gestión por resultados- pueden potencialmente reforzarlos

Sería fácil concluir con una recomendación de carácter general sobre la necesidad de dotar a los Programas de Formación AECID de un diseño que permita responder a los indicadores de París. Ahora bien, con el mismo espíritu constructivo y práctico que ha caracterizado las recomendaciones anteriores se trata de operativizarlas al máximo a fin de transcender lo abstracto y guiar de la manera más efectiva los futuros trabajos de planificación por parte de la AECID.

- En primer lugar, se plantearán algunas conclusiones sobre el estado de la cuestión de la implementación de los principios para una ayuda eficaz que derivan de:1) el propio debate que sigue abierto sobre los principios, sustentado por estudiosos e investigadores, 2) los resultados de la evaluación intermedia sobre la implementación de Paris Ello proporcionará pistas sobre las dimensiones que requieren algunos indicadores.

- En segundo lugar, se propondrán algunas recomendaciones concretas para alumbrar la futura planificación de Planes o Programas de Formación en la Agencia: 1) integrar con claridad el marco multilateral en los diseños de Programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo estableciendo la misma mecánica de articulación objetivos medidas a esa estrategia y 2) utilizar herramientas de los organismos internacionales para homologar criterios y resultados: guías de ayuda sobre metodologías de fortalecimiento de capacidades, medición de resultados e impactos, criterios, indicadores… a las que no puede ser ajena la planificación de la futura formación AECID.

5.3.2.LECCIONES A INCORPORAR EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO

Hay una serie de trabajos de investigación-evaluación[85] cuyas conclusiones son indispensables para conocer el estado de la cuestión sobre la incorporación de los principios de la Declaración de Paris. Sería imposible mencionarlos todos, pero destacamos aquellos que pueden tener un provecho especial para el tema de esta evaluación. Sus resultados pueden servir de orientación a los intervenciones de formación para el fortalecimiento de capacidades, tanto en la formulación de su espíritu como en los aspectos técnicos.

- ***El "espíritu de Paris"*** se traduce en dos puntos clave en materia de rendición de cuentas en la cadena de la ayuda.

  - *La asociación*. Que es un elemento de la nueva arquitectura de la ayuda que apuesta por una relación más horizontal entre los donantes y los gobiernos receptores.

  Como se ha señalado anteriormente, existe una tensión entre la asociación horizontal y el liderazgo del receptor (Jerve/Skovsted-Hansen, 2008). Esa tensión se plantea, por ejemplo, respecto al papel de la ayuda en la intrusión en los asuntos soberanos.
  Es decir, cómo se pueden desencadenar las reformas políticas y económicas a través de las ayudas y cuales son los instrumentos y criterios seleccionados.
  Esta cuestión afecta directamente al papel de la formación en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y a sus estrategias y objetivos para abordarlo.

  - *La apropiación democrática.* En estrecha relación con el apartado anterior hay que considerar la dimensión de "apropiación democrática" que hace la OCDE (2007b) al distinguir entre: apropiación gubernamental y apropiación país.

- ***Los aspectos técnicos.*** Los cinco principios de la Declaración de Paris: apropiación, alineación internacional, ayuda eficaz, gestión para resultados de desarrollo, y responsabilidad mutua han generado herramientas sofisticadas, si bien a menudo políticamente sensibles, para fomentar la implementación.

[85] Meyer, S. "Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda". FRIDE, junio 2009.

5.3.2.1. *Apropiación "con adjetivos"*[86]

El principio de la **apropiación** está enfocado hacia estándares de procedimiento para consultas y un marco común para la formulación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo, que incluyen entre otros planes de desarrollo y establecimiento de prioridades, los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP).

Estas estrategias nacionales servirán de orientación sobre las prioridades para la consecución de los objetivos generales país que se contrastarán con los Planes Marco País de la Ayuda al Desarrollo Española.

La apropiación por países ha adquirido mucha importancia desde 2005. Pero lo cierto es que la Declaración de París no definió criterios para la calidad de la apropiación aparte de la existencia de una estrategia nacional, rubricada por el Informe.

En todo caso, la mayor apropiación se produce a nivel nacional y queda mucho por construir a nivel provincial y local.

En el caso del principio de "buena apropiación", definir estándares comunes y objetivos resulta difícil, dada la inmensa variedad de formas en las que el "diálogo social" se institucionaliza en los países socios. Pero por difícil que sea hay que tratar de recoger los resultados.

Se requiere establecer indicadores para medir la apropiación. Una de las dimensiones de estos indicadores sugerida por las evaluaciones de de implementación de la Declaración de París[87] se refiere al porcentaje de países socios que poseen estrategias de desarrollo operacionales (para el 2010). El indicador debería tenerse en cuenta en los diseños de los programas de formación. Aún así, resulta insuficiente. Habría que contar además con una identificación más concreta de necesidades y justificación sobre su priorización.

La evaluación de implementación de la Declaración de París concluye que, no es posible por el momento hablar de "calidad de la apropiación".

Como se ha comentado, existe una tensión entre la asociación horizontal y el liderazgo del receptor (Jerve/Skovsted-Hansen, 2008) que habrá de resolverse si se quiere hablar de calidad de la apropiación. Este aspecto es uno de los más débiles en los diseños de formación AECID (PIFTE).

---

[86] Meyer, S y Schulz, Nils-Sjard: "Apropiación con adjetivos". Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Informe de síntesis. FRIDE, Documento de Trabajo, 59, marzo 2008.

[87] Los datos corresponden a la Evaluación de implementación de la Declaración de Paris, de marzo 2005 a finales 2007. Incluye evaluaciones exhustivas de ocho países y otros estudios menos detallados de otros once Socios de Desarrollo o agencias de "donantes". El inicio de la segunda fase de evaluaciones estaba previsto para principios de 2009 y finalizará coincidiendo con el 4º Foro de Alto Nivel en 2011.

Siguen existiendo déficits en los mecanismos de entrada. ¿Cómo conciliar las Estrategias Nacionales de Desarrollo con los Planes Marco País y con las acciones concretas de formación con las que se quiere capacitar? Sería conveniente una mayor explotación de los Planes Marco País en las intervenciones de formación.

En cualquier caso, resulta necesario disponer de herramientas que dejen constancia del proceso de apropiación y de la apropiación final por parte de los países receptores.

Lo conveniente sería alinear, en la medida de lo posible, el diseño de herramientas nacionales con las internacionales. Sin embargo, el asunto no es fácil porque tanto donantes como gobiernos siguen debatiendo quién define qué conlleva la apropiación y a quién pertenece. En algunos temas como el de gobernabilidad ya se han incluido una variedad de mecanismos, incluyendo la autoevaluación, la revisión por pares y la valoración externa (Rakner/Wang, 2007) que podrían adaptarse al entendimiento de la calidad de la apropiación.

En cuanto al indicador sobre detección de necesidades o déficits de capacidad se sugiere trabajar con las herramientas que proporciona el PNUD, la UE o el Banco Mundial para identificar el Déficit de capacidades,

5.3.2.2. *Alineamiento con las estrategias, sistemas y procedimientos de los países.*

- Criterios.
- Contenidos
- Cuestiones metodólgicas que se verán con mayor detenimiento en el epígrafe de recomendaciones.
- Alineamiento de instrumentos financieros.

Los estudios consultados concluyen que el alineamiento estratégico ha conducido a matrices de actividades de los donantes, como la previsión de la ayuda, la capacidad y la desvinculación de la ayuda y los criterios de calidad para los sistemas de gobierno, en particular los sistemas de gestión de finanzas públicas, PFM (siglas en inglés), con un modalidad de evaluación PEFA (siglas en inglés) cada vez más importantes. El asunto tiene especial interés para la parte económica de los Programas.

Estas matrices que se aplican fundamentalmente a los aspectos de financiación económica deberían construirse también para alinear objetivos de los organismos internacionales, objetivos de la UE y objetivos España con el fin de tener cuadros de seguimiento más completos. Esto permitiría alinear los contenidos de la formación con los principales temas internacionales.

5.3.2.3 Armonización con las acciones de los donantes

La armonización establece la agenda para los donantes en la racionalización de la ayuda y el uso de enfoques cada vez más basados en programas, PBA (siglas en inglés).

Este aspecto requiere inicialmente de la elaboración de Mapas de Formación y de actores implicados en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, tanto en la región como en la UE. Sólo a partir de ese

conocimiento se podrán diseñar Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo más racionales y complementarios.

Esta panorámica ha de completarse con los Mapas de Formación para el Fortalecimiento de Capacidades España.

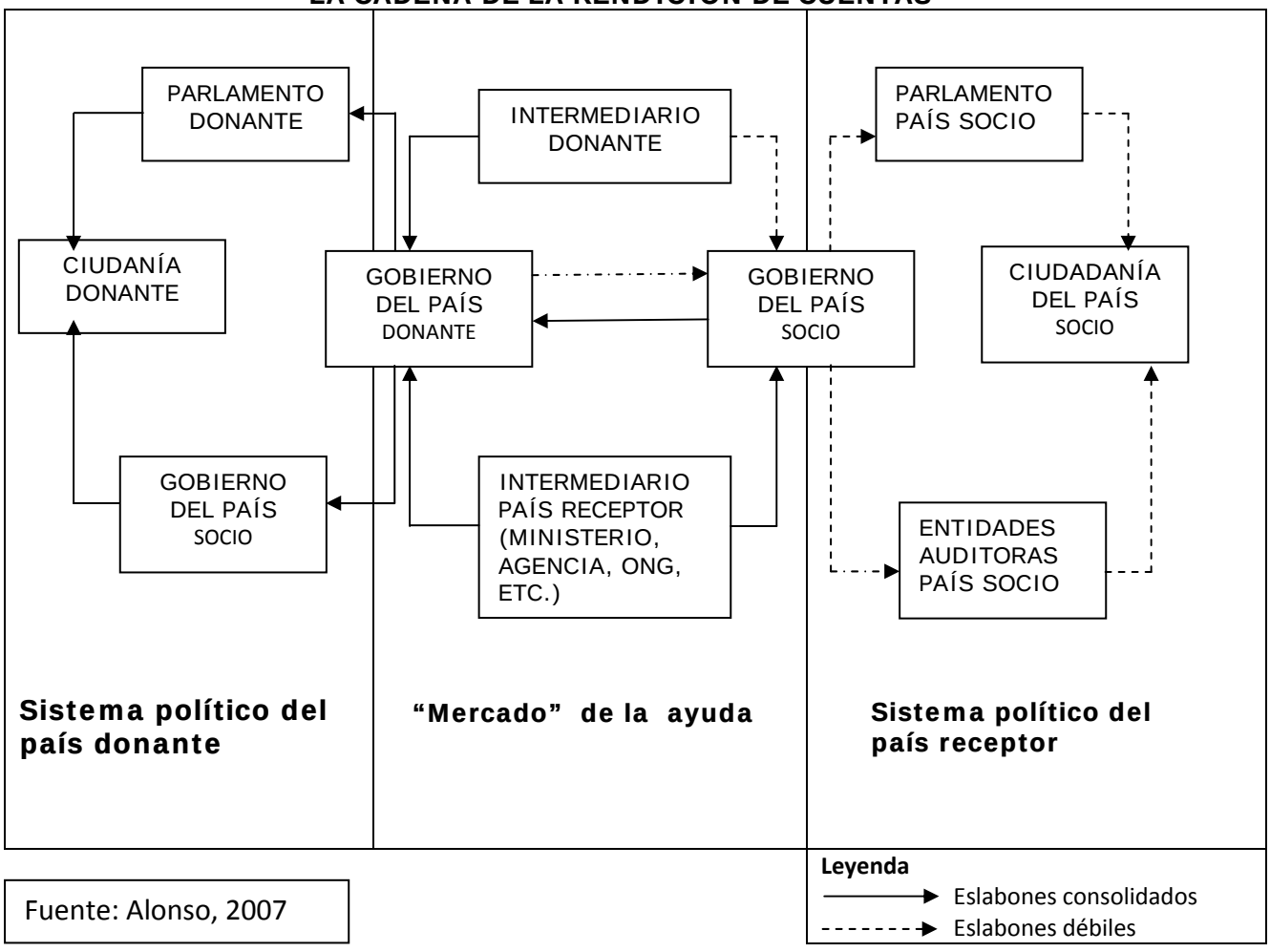
Una armonización de calidad persigue como resultados la coherencia en los diseños, la racionalización en el gasto y el impacto en la democratización. Estas dimensiones tienen que estar previstas en los diseños e indicadores de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

Este principio está íntimamente relacionado con dos dimensiones a probar: (i) el conocimiento de lo que se hace en la región en materia de formación (*mapping de formación para el fortalecimiento de capacidades en la región*) y (ii) con la complementariedad de actores.

5.3.2.4. *Gestión orientada a resultados para el desarrollo*

Una de las principales cuestiones de la Declaración de París está en relación con el marco de la rendición de cuentas de las relaciones de ayuda: la cadena de la ayuda (Alonso, 2007)

LA CADENA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Alonso, 2007

La “rendición de cuentas” se ha convertido en la divisa clave en esta cadena, pero adopta muchas formas distintas en cada uno de sus eslabones (Meyer, 2009)

La conclusión de la evaluación de seguimiento de la implementación de la Declaración de París es que la gestión basada en resultados para el desarrollo está lejos de ser operativa en la mayoría de los países.

La mayor parte de los países donantes están más preocupados en dotarse ellos mismos de una gestión para resultados de desarrollo que en pasar al segundo estadio: establecer el mismo requisito de la parte de los receptores. La AECID está, precísamente, poniendo en marcha esta nueva gestión para resultados del desarrollo.

Las conclusiones de la evaluación de la Declaración de París destaca que la gestión para resultados del desarrollo ha virado su atención hacia las evidencias del desempeño de los actores estatales y la transparencia a la ciudadanía. Estas dos dimensiones deberán tenerse en cuenta en el diseño de indicadores para la gestión de resultados de desarrollo.

5.3.2.5 *Responsabilidad mutua*

Esta dimensión técnica se mide a través de los 12 indicadores[88] de la Declaración de París y según la evaluación de implementación (2005-2007), este principio no ha alcanzado un nivel de consistencia en la mayoría de los casos.

Para finalizar, aunque los 12 indicadores siguen siendo muy cuestionables, trabajar con ellos permite iniciar su apropiación por el conjunto de los actores implicados en la Formación y perfeccionar sus deficiencias.

Aunque la respuesta a la pregunta de evaluación que encabezaba este capítulo haya sido contundente, requiere también ciertas **matizaciones.**

La Declaración de Paris y los sucesivos acuerdos fijan una hoja ruta de compromisos prácticos que han de cumplirse en 2010 y 2015. Por consiguiente, se trata de un proceso que está en marcha y que presenta logros desiguales en el conjunto de la Cooperación al Desarrollo[89].

Por eso, en el momento actual, más que respuestas tajantes sobre el cumplimiento de la Declaración de París sería más acertado plantearse los cambios que se están operando en la AECID para cumplir los objetivos del Desarrollo, en particular, respecto a los Programas de Formación para el Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

---

[88] Ver OCDE CAD 2007a: 2006 “Survey on Monitoring the Paris Declaration –Overview of the results”,. París. Disponible: http:www.oecd.org/dc/effectiveness/monitoring.

[89] No se pueden descontextualizar los resultados de España del resto de los donantes porque se distorsionarían sus logros frente al conjunto. La evaluación del seguimiento de la implementación de París del período 2005-2007 arroja resultados similares en todos los casos. El proceso se está poniendo en marcha con dificultades y cuestiones poco claras que vuelven a ser objeto de debate.

5.3.3. CAMBIOS QUE SE REQUIEREN PARA UNA AYUDA EFICAZ: DOS RECOMENDACIONES CONCRETAS

¿Qué cambios se han ido produciendo en los Programas de Formación AECID a raíz del inicio de la implementación de la Declaración de París?

Algunas tímidas adaptaciones se dieron ya en el PIFTE, desde 2005, sin que resulten suficientes para un correcto alineamiento con la actual estrategia nacional y menos aún con la internacional. El enfoque de ayuda eficaz resulta del todo novedoso en el marco de la Cooperación internacional y nacional y no será lógico exigirlo en Programas anteriores a 2005 que requerirán adaptación y un periodo de transición al nuevo modelo.

Modelo que, conviene recordar, está en un profundo proceso de transformación a su vez, el conjunto de los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) están en pleno procesos de reforma y renovación para adaptarse a las nuevas circunstancias.

En el caso concreto de España, no se puede olvidar que algunos de los cambios de la Cooperación Española son aún muy recientes. El primero, que la propia ayuda al desarrollo se haya convertido en el elemento sustancial de la política exterior. A la vez, el compromiso de España con la Agenda Internacional del Desarrollo y la creación de la AECID como Agencia Estatal para la Ayuda al Desarrollo, así como su reforma interna para una mejor adaptación a los nuevos tiempos que está en pleno proceso. Ya se sospechaba, antes de su creación, que los cambios exigirían un período de transición que no sería ni corto ni fácil.

En este contexto resulta un compromiso por parte de la AECID el evaluar sus intervenciones que, de antemano, por su origen, se sabe que no estarán perfectamente alineadas con los nuevos objetivos internacionales. Pareciera que la propia evaluación pretendiera servir de palanca e impulso para producir los cambios. En la doble perspectiva con la que se planteaba este encargo: retrospectiva, respecto a los resultados de PIFTE 2005-2008 y prospectiva, respecto al abordaje de su integración en la estrategia general, con los cambios que se requieren para el futuro, adquiere mayor valor esta última al informar sobre la posible intención de la Agencia de revisar los Programas de Formación y reformularlos bajo los principios del nuevo Plan Director 2009-1012 y la Agenda Internacional del Desarrollo.

Por eso, en el momento actual, una pregunta de evaluación más ajustada sería, tal vez, plantearse, *¿hasta qué punto se está trabajando en mejorar los Programas de Formación AECID en línea con los compromisos de París? La cuestión no es sólo si se han cumplido los objetivos 2010 en los Programas de Formación para el Fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo, sino dónde se encuentra la Agencia para lograrlo y qué cambios se necesitan?*

Quizá, el compromiso más visible, en este sentido, sea la propia evaluación, que además de perseguir el alineamiento con los principios de la Declaración de Paris, viene a dar cumplimiento a dos de los principales ejes de acción

que se plantea la actual cooperación española: mejorar la planificación y reforzar la evaluación. Por lo que una conclusión indirecta es que ciertos cambios se están produciendo y van en la línea señalada por el CAD. Por las que señalan también las conclusiones de la evaluación intermedia de la Declaración de París, aunque una cosa sea incorporar el espíritu y otra las desarrollar los aspectos técnicos que requiere su implantación.

Precisamente, el encargo de evaluación apuntaba en su finalidad última: el abordaje par la integración de PIFTE en la estrategia general a los cambios que serían necesarios para una planificación de los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo -PIFTE en concreto- en línea con el nuevo modelo del Desarrollo.

Por ello, más que señalar las carencias de los Programas de Formación en relación a los 12 indicadores de seguimiento de París (Anexo) que serían el referente para contrastar los logros de la formación para el fortalecimiento de capacidades, España[90], se tratará, en este capítulo, de destacar los cambios fundamentales que se requieren para poder medir la consecución de esos logros: algunos exigen mayor reflexión y otros refuerzo metodológico.

Para que haya evidencia disponible sobre la importancia de la Formación en el fortalecimiento del desarrollo se necesitan instrumentos claros y precisos que hagan percibir el alcance de las metas y los objetivos finales.

Hay que destacar que el actual enfoque del Desarrollo es relativamente nuevo para pretender resultados positivos en tan breve tiempo, especialmente si se parte de intervenciones diseñadas con los viejos presupuestos.

No hay que olvidar que, a pesar del unánime compromiso internacional, muchas de las cuestiones de la Declaración de París siguen siendo objeto de debate y exigen todavía mayor clarificación.

En cualquier caso, por lo que a los Programas de Formación sobre el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se refiere hay infinidad de asuntos en los que se puede ir avanzando como ha dejado constancia esta evaluación.

En primer lugar, para poder valorar la contribución de los Programas de Formación habrá que realizar los cambios sugeridos en los capítulos anteriores. Es preciso reforzar, particularmente, los diseños y los instrumentos metodológicos de las intervenciones de formación para poder obtener resultados e impactos en los tres niveles que se vienen señalando: operativo, estratégico nacional e internacional. Sobre este último habrá que tener en cuenta las herramientas internacionales disponibles para conseguir un sistema integral bien alineado.

La conclusión más rotunda sobre los cambios más urgentes para el alineamiento de los Programas de Formación para el Fortalecimiento de

[90] Hay que hacer la salvedad que las intervenciones de formación no se diseñaron con esos requerimientos, luego necesitarán adaptaciones para poder valorarlas con respecto a ellos.

Ayuda al Desarrollo con la Agenda Internacional es que se necesita un diseño metodológico que busque responder a ese alineamiento en relación con una necesaria reformulación de los Programas que tenga en cuenta la respuesta operativa al marco estratégico multilateral y las herramientas para homologar resultados.

- **DOS RECOMENDACIONES CONCRETAS:**

5.3.3.1. Integrar el marco multilateral en los diseños de formación

"El actual sistema multilateral es la evidencia de que los problemas del desarrollo no pueden ser abordados de manera aislada. Cualquiera de las intervenciones en materia de política de desarrollo traspasan las fronteras nacionales y requieren una acción colectiva de los Estados, fundamentalmente a través de instituciones y organismos multilaterales, con legitimidad y mandatos claros para promover y gestionar los bienes públicos internacionales…". (PD 2009-2012: 51)

La política multilateral de cooperación al desarrollo no es un ámbito autónomo de la política de cooperación sino un componente esencial de la misma. La coherencia entre unas y otras está en estrecha vinculación. "*España ha pasado a participar activamente de los debates internacionales sobre el sistema multilateral de desarrollo. Un buen ejemplo de este activo compromiso ha sido el Fondo de España-PNUD para el cumplimiento de los ODM que está permitiendo avanzar la reforma del sistema de desarrollo de NNUU y los esfuerzos para lograr una mayor coordinación de las distintas agencias y programas sobre el terreno*." (PD.2009-2012:5).

La formación debe tener en cuenta en su formulación la Estrategia de Cooperación Multilateral Española por la contribución que le corresponde.

Estrategia de Cooperación Multilateral Española

OBJETIVOS GENERALES	**Líneas estratégicas**
1. Fortalecer el sistema multilateral, para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades para el desarrollo	1.1. Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los OOII. 1.2. Contribuir a la más adecuada especialización de los OOII; y a potenciar su coordinación, entre ellas y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE. 1.3. Mejorar la eficacia y eficiencia operativa de los OOII.
2. Incrementar el compromiso multilateral de España, a través de una implicación activa y eficaz en el sistema internacional con un mayor y más equilibrado respaldo a sus instituciones.	2.1. Aumentar la participación española en los OOII, incrementando tanto el apoyo económico, como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas. 2.2. Mejorar los niveles de coordinación entre departamentos de la Administración y con el resto de los actores españoles tanto en su representación multilateral y ante la UE. 2.3. Mejorar la complementariedad y las sinergias entra la cooperación bilateral y multilateral española.
3. Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala internacional, para hacer frente a los desafíos que impone el proceso de globalización	3.1. Mejorar los elementos de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de las OOII. 3.2. Mejorar la transparencia y capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española. 3.3. Propiciar respuesta globales basadas en la colaboración y el consenso.

Entre las prioridades que se marca el Plan Director en la estrategia multilateral y que se deben tener en cuenta en para un diseño coherente de las políticas de formación destacan:

<u>Prioridades generales</u>.

1. *Mejorar la selectividad y concentración de la ayuda multilateral* con los siguientes criterios:

   • Contribución a la gobernaza del sistema general internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales.
   • Complementariedad entre las organizaciones multilaterales y la Cooperación Española

- Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo.
- Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales, incluida la capacidad de evaluación de sus propias actuaciones y la adopción de recomendaciones (programas de desarrollo, actividades operacionales y de generación y difusión de conocimiento especializado).

2. Reforzar la efectivad de los OMD, mediante una ayuda más estratégica, menos marcada y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas.
3. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno.
4. Tener en cuenta en los contenidos de la formación los marcos conceptuales internacionales (ver el primer análisis de esta evaluación).

En cuanto a las prioridades concretas:

1. Cooperación con organismos multilaterales: Naciones Unidas, Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), la UE y los organismos regionales: SICA, CAN, OEI, CEPAL con los que recomienda reforzar aún más la colaboración, así como con los nuevos organismos que han surgido SEGIB.

2. Mejorar la coordinación interna de la administración española en su acción multilateral

" *La Cooperación Española ha realizado un importante esfuerzo de coordinación interna dentro de los distintos departamentos ministeriales de la administración, lo que ha revertido en una mayor eficiencia en la planificiación y coherencia interna en las posiciones ante los diferentes organismos. La creación de la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo, en abril de 2008, supone un salto cualitativo en el nivel de coordinación dentro del gobierno. Este esfuerzo debe continuar y profundizarse para mejorar aún más la coordinación de toda la acción multialteral, especialmente ente el MAEC y el MEH, por ser los dos ministerios con mayores competencias multilaterales. La Estrategia Multilateral establece que se creará un grupo de trabajo de carácter interministerial –dentro de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional- con funciones de carácter estratégico para asuntos multilaterales.*

La coordinación interna entre la AECID y la DGPOLDE y del MAEC también deberá ser reforzada. De manera general, se entenderá que corresponderá a la DGPOLDE el liderazgo institucional y diálogo general de políticas y financiación con cada OMD. Por su parte la AECID tendrá un papel relevante en las decisiones financiadas por España, así como del seguimiento y monitoreo de la acción multilateral en el terreno" (PD 2009-2012: 57).

3. Impulsar el seguimiento y la rendición de cuentas

Para avanzar en el multilateralismo activo y eficaz la Cooperación Española pondrá énfasis en el seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo de las contribuciones españolas a los distintos organismos multilaterales de desarrollo con los que trabaja. Para ello se establecerán una serie de prioridades desarrolladas en un Protocolo de Actuación.

El conjunto de todo este marco estratégico afecta en aspectos muy concretos a la formación: 1) en su contribución a los objetivos de esta estrategia, 2) en las prioridades que debían incorporar algunas de sus líneas temáticas y 3) en los propios contenidos por los materias que se enfatizan (la evaluación, por ejemplo).

El tiempo limitado de esta evaluación ha impedido entrar en el análisis de todos estos aspectos que habrían supuesto, como mínimo, duplicar el tiempo del estudio, sin embargo, se han tratado de focalizar algunas cuestiones candentes que puedan orientar la reformulación de los Programas, como es, por una parte, la consideración del marco que acabamos de describir y por otra, la necesidad de utilizar metodologías y herramientas internacionales en los diseños de formación que permitan homologar los resultados.

5.3.3.2. Utilizar herramientas metodológicas internacionales para homologar resultados

Sobre las herramientas, se aclara de antemano que es presumible que la propia DGPOLDE disponga de sólida metodología para orientar un trabajo de reformulación sólido. Ya hemos destacado el propio Plan Director y su Marco de Resultados que proporciona una buena base para la planficación. Por consiguiente, las que aquí se proponen están centradas en tres ejes que necesitan especial refuerzo: la detección de déficit de capacidad, los indicadores y estándares y la explotación de los diseños y diseños de las evaluaciones de gobernabilidad que proporcionan muchas pistas.
La dificultad metodológica del tema de evaluación viene del amplio número de ejes que trata, alguno de los cuales tiene sus propias metodologías que habrá que considerar.

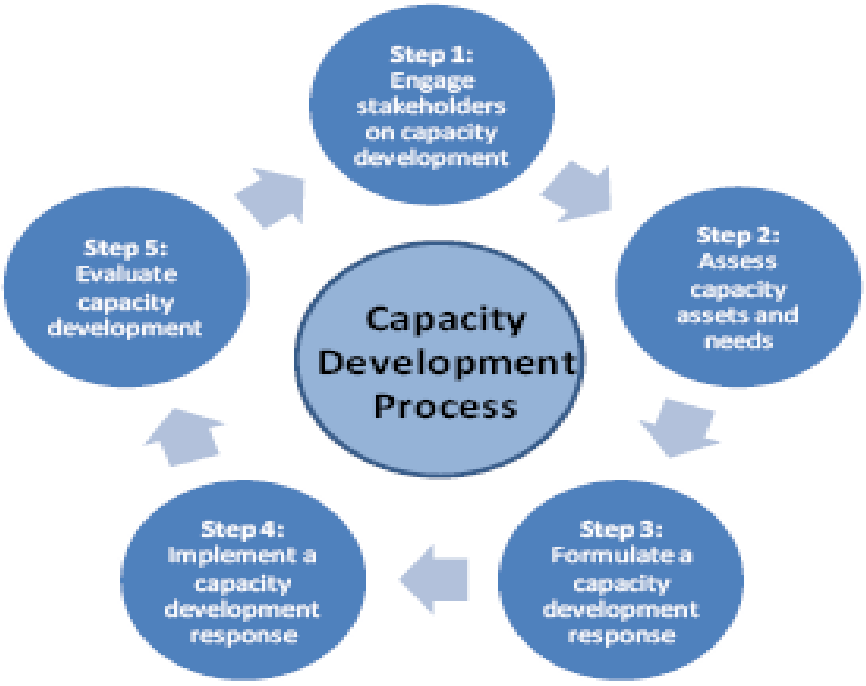
El trabajo que se propone es, en consecuencia de integración de herramientas, pero siempre desde el presupuesto de que tengan un origen internacional que permita homologar resultados. La pretensión, básicamente es orientar el debate metodológico.

Los cambios profundos que se han producido tras la Declaración de París han producido normas axiomáticas sobre la manera de entender la ayuda al desarrollo que avanza hacia la gobernabilidad global de la política social, regulada por estándares de derechos humanos acordados

internacionalmente.[91] (Sanahuja, 2007). Estas normas son de suma importancia, aunque su aplicabilidad tiene por delante enormes desafíos tanto en su dimensión política e institucional como en la implementación técnica y en los aspectos metodológicos.

En el tema concreto del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo El PNUD es uno de los referentes al situar el desarrollo de capacidades a nivel nacional en el centro de su Ayuda tal como recoge su Plan Estratégico 2008-2011 y como explicita la Nota sobre Política, de marzo de 2008: *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach (Apoyo al desarrollo de capacidades*: *el enfoque del PNUD*)[92], que pone el énfasis en cinco pasos importantes: comprometer a las partes interesadas en el desarrollo de capacidades, elaborar los activos y las necesidades de capacidades, formular, implementar y evaluar la respuesta al desarrollo de capacidades.

Esquema del PNUD



Este esquema podría orientar las diferentes fases del diseño de formación

Además, el enfoque global requiere, en la medida de lo posible, ***considerar también los instrumentos y las herramientas de formación bajo una concepción metodológica global.*** Las herramientas de la operativa y de la estrategia nacional pueden ser muy variados -adaptados a cada realidad

[91] Sanahuja, J A.(2007) "Mas y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación para el desarrollo", en Mesa, M, (coord): Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales, [CEIPAZ Anuario 2007-2008], Madrid/Barcelona.
[92] PNUD.

concreta- pero los datos estratégicos deben ser homogéneos y alineados con los internacionales.

En primer lugar, los propios Indicadores de Seguimiento de la Declaración de Paris. Como Guías Metodológicas sobre fortalecimiento de capacidades se recomienda tener en cuenta la del PNUD y respecto a los temas de gobernabilidad, resulta absolutamente necesario contar con los principales referentes: los indicadores de gobernabilidad del BID, los de la OCDE o los Freedom House. Otra de las herramientas interesante para construir buenos diseños son las evaluaciones porque además de sus conclusiones y recomendaciones, sus baterías de indicadores pueden resultar muy aprovechables. En particular, las evaluaciones de seguimiento de la Declaración de París (hasta el momento sólo se ha evaluado el período 2005-2008) y entre las más recomendable por el papel que tiene en PIFTE la línea de gobernabilidad, las cada vez más numerosas evaluaciones de de gobernabilidad del PNUD.

- ***Refuerzo de las herramientas de identificación de déficits de capacidad en el marco general región-país y en el concreto de cada organización***

Para España tiene particular importancia el alineamiento con la UE por lo que se recomienda la consulta de una herramienta de la CE.: *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?*[93] que ofrece un marco conceptual para la identificación de capacidades institucionales y para el desarrollo y refleja los debates recientes sobre el tema, además de ofrecer una guía muy aprovechable para reforzar la fase de detección y justificación de déficit de capacidades (ver Anexo)

El enfoque se centra en considerar ¿cuáles son los déficits qué hay que cambiar y cuál es el mejor instrumento para hacerlo? Considera las organizaciones como sistemas abiertos, recomienda poner el foco en los productos y los servicios, explora los contextos, los outputs, los inputs y los recursos, todo ello dirigido a emitir un diagnóstico. Considera el desarrollo de capacidad como un cuestión interna de los países y se plantea la contribución que pueden las Agencias de Cooperación y considera que éstas pueden tener un rol catalítico para generar una demanda de cambio.

Otra herramienta complementaria, es el Sistema denominado ICAS (siglas en inglés) o SADCI (siglas en español), propuesto por Alain Tobelem (1992) de largo recorrido en el Banco Mundial. Aplicada durante muchos años por expertos en desarrollo institucional, el análisis de los DCI constituyó la base para la formulación de los componentes de fortalecimiento incluidos en casi todos los proyectos de reforma sectoriales o funcionales del Banco. Fue empleado en el caso de programas y proyectos a fin de prever qué déficit debían resolver antes de poner las intervenciones en marcha.

[93] *Tools an methods series*. Reference Document No1. CE, september 2005.

Los déficit fueron clasificados en seis categorías diferentes:

DCI	**1** Relacionados con las reglas de juego (normas, culturas sanciones) establecidas entre los actores participantes, que pueden dificultar o impedir el logro de los objetivos o metas de un proyecto;
DCI	**2** Relativos a relaciones inter-institucionales disfuncionales, en tanto no se logren acuerdos en casos en los que se hallen involucrados dos o más actores institucionales.
DCI	**3** Vinculados con déficit en los esquemas organizativos y de asignación de funciones a los participantes.
DCI	**4** Ocasionados por inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de las actividades del proyecto.
DCI	**5** Relacionados con las políticas hacia el personal estatal involucrado.
DCI	**6** Relativos a las fallos o deficiencias en materia de conocimientos, informaciones o destrezas de las personas involucradas.

Lo más interesante de este enfoque para lo que a formación se refiere es que esta categorización de los déficits puede resultar muy operativa, permitiendo codificar y seleccionar los distintos tipos de déficits de los que se ocupa la formación.

El esquema aparentemente simple viene acompañado de un análisis de fortalezas y debilidades que permiten tener mayor conocimiento sobre lo que se pretende fortalecer con cada curso de formación y con cada línea (PIFTE o cualquier otro programa de formación), a fin de poder valorar los objetivos detallados a los que pretende contribuir la formación. Es casi seguro que muchos de los cursos contribuirán a fortalecer varios déficits, pero no siempre serán los mismos y en igual medida. Y los resultados finales de esta selección permitiría n un explotación estratégica interesante.

Como el resto de las herramientas tendría que adaptarse para el resultado más eficaz.

Lo que esta evaluación recomienda es tener en cuenta estas herramientas para poder justificar con más base las demandas de las administraciones latinoamericanas y las propuestas de la administración española para que determinen exactamente hacia donde dirigen su acción. Ello mejoraría la calidad de la ayuda actual al descomponer con mayor detalle los objetivos que alcanza cada actividad y los contenidos adecuados para lograrlo y permitiría también una buena explotación estratégica. Se trataría de incorporar esta clasificación de déficits a las Fichas de propuesta de actividades de formación. Esto permitiría resumir en un cuadro sintético el peso de las acciones AECID en el fortalecimiento de un tipo u otro de agregado de capacidad.

Algunos actores de la planificación PIFTE utilizan sistemas más fiables que otros en la fase de identificación de necesidades, lo que se trata es de

manejar una herramienta común y que proporcione la mayor información para la operativa y para la estrategia.

- ***Utilizar estándares e indicadores internacionales disponibles***

Como se vio en el capítulo anterior la arquitectura de indicadores que exige una visión más integral de la Ayuda al Desarrollo requiere tres niveles: los indicadores que responderán a la operativa, específicos de la Formación y de cada actividad en concreto, los que han de responder a la información que se requiere en el nivel estratégico nacional y los indicadores de la estrategia internacional.

Para el nivel internacional existen infinidad de indicadores disponibles que deben ser tenidos en cuenta en los Diseños de Formación para el fortalecimiento de Capacidades para el desarrollo. En la cúspide de todos ellos habrá que tener en cuenta los 13 Indicadores de la Declaración de París que responden a sus 5 principios para una Ayuda Eficaz

BATERÍA DE INDICADORES

1. MARCO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INTERVENCIONES DE FORMACIÓN	INDICADORES DECLARACIÓN DE PARÍS
APROPIACIÓN		
ALINEAMIENTO ESTRATEGIA INTERNACIONAL		
ARMONIZACIÓN		
RESULTADOS PARA EL DESARROLLO		
RESPONSBILIDAD MUTUA		

2.MARCO ESTRATÉGICO ESPAÑA

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INDICADORES ESTRATÉGICOS
COHERENCIA	
INTEGRALIDAD	
EFICACIA DE LA AYUDA	
CALIDAD	
CONSENSO	
SOSTENIBILIDAD	

3.MARCO OPERATIVO ESPAÑA

CRITERIOS DE LAS INTERVENCIONES EN FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO	INDICADORES OPERATIVA
PERTINENCIA	
COHERENCIA	
COMPLEMENTARIEDAD	
COBERTURA	
COORDINACIÓN	
GESTIÓN	
EFICACIA EN RESULTADOS	

La novedad del nuevo enfoque integral evidencia la ardua tarea de ponerlo en práctica, especialmente en los niveles más abstractos. La evaluación de seguimiento de la implementación de la Declaración de París informa sobre la dificultosa marcha hacia los logros[94].

Pero, como se puede observar a simple vista el salto desde las políticas nacionales a la estrategia internacional es demasiado grande para pasar de unos indicadores a otros. Probablemente hay que contar con otra serie de indicadores internacionales que pueden ser de provecho para los diseños de los Programas de Formación.

En particular los de gobernabilidad. Si buen número de estudios han evidenciado que las condiciones favorables del país son decisivas para que la ayuda al desarrollo sea eficaz, convendría tener en cuenta al examinar los contextos, los indicadores de gobernabilidad.

Se entiende por indicadores de gobernabilidad las medidas numéricas que permiten evaluar la calidad intrínseca o el desempeño de las instituciones. Estos indicadores expresan de forma sintética la posición relativa en la que se sitúa la institución bien con respecto a una situación comparable en el tiempo, en el espacio o con respecto a una medida o estándar ideal.

”Uno de los grandes retos para poder definir buenos indicadores empieza con lo fundamental, que es la carencia de una definición única y consensuada de gobernabilidad, a partir de la cual extraer grandes componentes y atributos institucionales. Todas las definiciones existentes contienen elementos normativos (que conllevan riesgos políticos e ideológicos)”[95].

Entre los indicadores de gobernabilidad más conocidos figuran los del BID, tan difundidos como cuestionados, pero un referente ineludible. Estos se han caracterizado por su elevada agregación y por tener su fuente principal en encuestas de opinión. Según Koldo Echebarría[96] se requeriría transitar de una primera generación de indicadores a un segunda (PREM, 2000). Ello requiere elaborar indicadores más específicos, orientados a acciones directas y con mayor capacidad prescriptiva, apoyados en datos objetivos y juicios de expertos, basados en un idea clara de qué arreglos institucionales son los importantes y cuáles son las reformas necesarias a poner en práctica. Este mismo enfoque es del todo aplicable a la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo: indicadores más específicos, orientados a las actividades directas y con mayor capacidad prescriptiva.

Los indicadores no son neutros y presentan pesos en relación con los intereses propios de cada Institución.

---

[94] “ Survey on Monitoring the París Declaration – Overview of the resultants”. Disponible: www.oecd.org/dc/effectiveness/monitoring.

[95] Koldo, E. “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad.

[96] Especialista Principal de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del banco Interamericano de Desarrollo.

El BIB2 vincula su definición de gobernabilidad democrática a dos finalidades que establecen su horizonte básico a la hora de establecer los requerimientos institucionales que se pueden analizar y medir. Estos son, por un lado, el crecimiento sostenible y, por otro, el combate a la pobreza y la desigualdad. A partir de aquí, en una definición que supone, a la vez, resolver dilemas conceptúales y analíticos, el BID distingue entre cuatro grandes campos de actuación institucional: (i) Sistema democrático; (ii) Estado de derecho; (iii) Instituciones de mercado; y (iv) Gestión pública. Esto supone aceptar determinados valores y principios sobre la gobernabilidad democrática, que operaría como un medio pero también como un fin en sí mismo, de un concepto de desarrollo entendido de manera muy amplia.

El PNUD no ha desarrollado un índice de gobernabilidad que clasifique a los países, de manera similar al Índice de Desarrollo Humano. Los índices comparativos pueden resultar catalíticos a la hora de señalar y poner en evidencia a los países que registran un desempeño pobre. No obstante, el papel del PNUD consiste más bien en ayudar a las partes interesadas de sus estados miembros a detectar los problemas de gobernabilidad que deben abordarse, así como en proporcionar los medios para evaluar la eficacia de las reformas políticas dirigidas a tales problemas.

Otras instituciones han realizado definiciones diferentes en esa misma combinación de fines y medios que generan diferentes campos o agrupaciones institucionales básicas como se muestra en el ejemplo que podría servir de marco-macro de los países en los que se va a intervenir con formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

Lo conveniente sería cruzar todos estos indicadores –internacionales- en los programas de formación AECID que podría proporcionar información sobre contextos y diagnóstico país aportando una panorámica de la situación concreta en la que se pretende intervenir. De la misma manera, los resultados de la formación proporcionarían datos homologables con el panorama internacional que es ya una aportación al alineamiento y por consiguiente una recomendación práctica de tipo metodológico para el uso de los indicadores en la futura planificación. (ver el siguiente ejemplo).

INDICADORES BÁSICOS PARA EL CONTEXTO

Desarrollo

PAISES
POBLACIÓN
IDH
IDG como porcentaje de IDH
Expectativa de vida año
PIB per cápita (PPA USD)

Fuente: Datos del PNUD y Banco Mundial

Democracia

Freedom House	**No libre**	**Parcialemente libre**	**Libre**
Indice de democracia (clasificación)	**Autoritario**	**Régimen híbrido**	**Democracia defectuosa**
Índice de corrupción TI (claisifación)			

Fuente: Freedom House; EIU index of democracy, Transparencia Internacional ,

Ayuda

AOD neta	
Parte bilateral	
Ayuda neta/RNB(%)	
Ayuda per cápita	

Fuente OCDE Aid a Glance,

Gobernabilidad

Banco Mundial	**Perú**	**Chile**	**Etc.**
Indicador de Gobernabilidad	**Clasificación percentil**		
Voz y rendición de cuentas			
Estabilidad política			
Estado de derecho			
Control de corrupción			

Fuente: The Worlwide Governance Indicators (WGI) project, http://info.worldbank.org/governance/wgi

Se recomienda realizar reuniones de trabajo con el grupo de actores de la planificación de actividades (PIFTE) para tratar sobre los Indicadores y para una mayor apropiación del alineamiento con los objetivos internacionales por el conjunto de los actores.

Como material de trabajo para las reuniones podría servir el esquema anterior y la publicación del PNUD *Indicadores de gobernabilidad: Guía de usuario (segunda edición)*[97] que ofrece una visión global de la multitud de fuentes de indicadores propagadas recientemente que se utilizan en las evaluaciones de gobernabilidad, así como consejos para el uso de tales indicadores.

El reto más importante consiste en asegurar la validez del indicador, es decir, su capacidad para capturar el atributo, componente o requisito institucional al que se refiere. Cuando más agregado sea el indicador (por ejemplo si trata de capturar el campo del Sistema Democrático) más difícil será capturar su multidimensionalidad y poder relacionar la evolución de sus valores con la evolución de la calidad del gobierno en un país. La validez, por tanto, dice Koldo Echebarría, está en la especificidad de los indicadores y ésta, con la influencia que factores exógenos pueden tener en la medida. Esto es muy revelador sobre cómo habrán de enfocarse los indicadores que requieren los diseños de Formación para el desarrollo de capacidades para el desarrollo. Habrán de ser desagregados, específicos y deberán atender a los factores exógenos.

[97] www.undp.org/oslocentre/docs07/undp users guid online version.pdf

- ***Utilizar las evaluaciones de gobernabilidad:***

Las evaluaciones de gobernabilidad están recibiendo un gran apoyo del PNUD y se están convirtiendo en una prioridad cada vez mayor para los donantes del desarrollo y para su asociados nacionales (PNUD, Nota práctica, 2009)[98] porque son una herramienta esencial en el diagnóstico de déficits de gobernabilidad.

Las evaluaciones de gobernabildad resultan una excelente orientación en el entramado metodológico para encarar el alineamiento de las acciones nacionales e internacionales.

En la Nota Práctica del PNUD sobre evaluaciones de gobernabilidad se establece una metodología que resulta muy inspiradora para los diseños de formación de la AECID, desde su estructura a un enfoque evaluador integral.

- Respecto a su estructura

  - Contexto y transfondo
  - El Tema y sus dimensiones con los principios clave.
  - Nicho y posibles puntos de entrada de la AECID
  - Orientaciones para respaldar los Programas de Formación AECID.
    - Desarrollo de capacidades como objetivo general
    - Facilitar la participación de múltiples partes interesadas
    - Alineación de las intervenciones con los Planes nacionales de desarrollo y con los Planes Directores de la Agencia.
    - Atención especial a grupos vulnerables y cuestiones de género
    - Fortalecimiento del diseño de políticas basado en evidencias.
    - Programación

No quiere decir que los diseños de formación tengan que seguir exactamente ese esquema, que por lo demás está en la línea de cambios que se aconsejaban en el análisis estructural de PIFTE, pero desde luego, una estructura de este tipo aseguraría el alineamiento de la estructura de los Diseños con criterios internacionales (PNUD).

1. Diseñar los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo con un enfoque evaluador integral.

   Un enfoque evaluador de calidad es un enfoque integral. Si el objetivo final es evaluar las intervenciones de formación, lo razonable es tener presente este enfoque desde el diseño. Es decir tener en cuenta desde el inicio las preguntas por las que se podrá valorar la intervención en todas sus fases: planificación, implementación, resultados e impactos.

   Como herramienta orientativa para afrontar el diseño de los programas de formación sería de utilidad la Metodología de Evaluación de capacidades del PNUD que consta de un marco, un proceso y herramientas de apoyo, que se exponen detalladamente en la publicación *Capacity Assesment Methodology User's Guide (Guía del Usuario sobre la Metodología de Evaluación de Capacidades).*[99]

[98] Ver: Apoyo a Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática Dirigidas por Países. Nota. Y Para mayor información: dgassessments@undp.org.
[99] www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=DocumentID=6022

La Nota práctica del PNUD proporciona un buen número de preguntas que orientan las evaluaciones de gobernabilidad y que igualmente podrían servir para el diseño de los Programas de Formación AECID, atendiendo a las siguientes cuestiones: a) el contexto político y de desarrollo, b) compromiso político, c) capacidades institucionales, d) capacidades de gestión y e) recursos.

2. Respecto al desarrollo de capacidades como objetivo general

Este apartado está en estrecha relación con las necesidades adecuadas que se examinaban en la parte de la Estrategia España.
Para el PNUD las capacidades adecuadas se presentan en 3 dimensiones:

- Puntos de entrada: El PNUD reconoce que las capacidades residen en tres niveles (el entorno favorable, institucional u organizativo e individual) y, por tanto, deben abordarse todos ellos. Los tres pueden ser el punto de entrada de las intervenciones de formación de fortalecimiento de capacidades. No obstante, el marco metodológico del PNUD está confeccionado para los niveles de entorno favorable e institucional, cuestión muy aprovechable para los programas de Formación en la línea de PIFTE.
  También ilustra el PNUD cuáles son los temas centrales y las capacidades funcionales y técnicas:

- Temas centrales. Los temas más comunes en los sectores y niveles de capacidad son:

  Las disposiciones institucionales
  El liderazgo
  El conocimiento
  La rendición de cuentas

- Capacidades funcionales y técnicas. Las capacidades funcionales son necesarias para crear políticas, leyes, estrategias y programas generales. El PNUD ha identificado las siguientes capacidades funcionales como claves:

  Comprometer a las partes interesadas
  Evaluar una situación y definir una visión y un mandato.
  Formular políticas y estrategias
  Presupuestar, gestionar e implementar
  Evaluar

Y añade que estas capacidades técnicas no se puede determinar por adelantado, su identificación depende de la situación particular.

Sería útil tener en cuenta estas cuestiones a la hora de diseñar las políticas de formación en el futuro.

Se referencia también otra guía sobre la evaluación del fortalecimiento institucional[100] que tiene materiales aprovechables para abordar las cuestiones metodológicas de los diseños de formación.

Cualquiera de estas herramientas deberán sopesarse y trabajarse en profundidad, adaptándose a la gestión integral AECID. No se trata de recetas, sino de herramientas de debate.

Además, este tipo de trabajo metodológico supone una oportunidad para los propios cursos de formación. Y en particular, cualquiera que plantee el alineamiento con las estrategias internacionales en el campo del desarrollo que sigue siendo un desafío.

5.3.4. MAPA DE IDEAS PARA UN FUTURO ESCENARIO

Esta evaluación ha ido planteado diferentes situaciones, no siempre bien definidas para intervenir con programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Cada una de estos escenarios supone optar por enfoques, programas y énfasis en los contenidos distintos. Pero además, las opciones elegidas tendrán un impacto cuantitativo y cualitativo en función de los focos que se quieran capacitar.

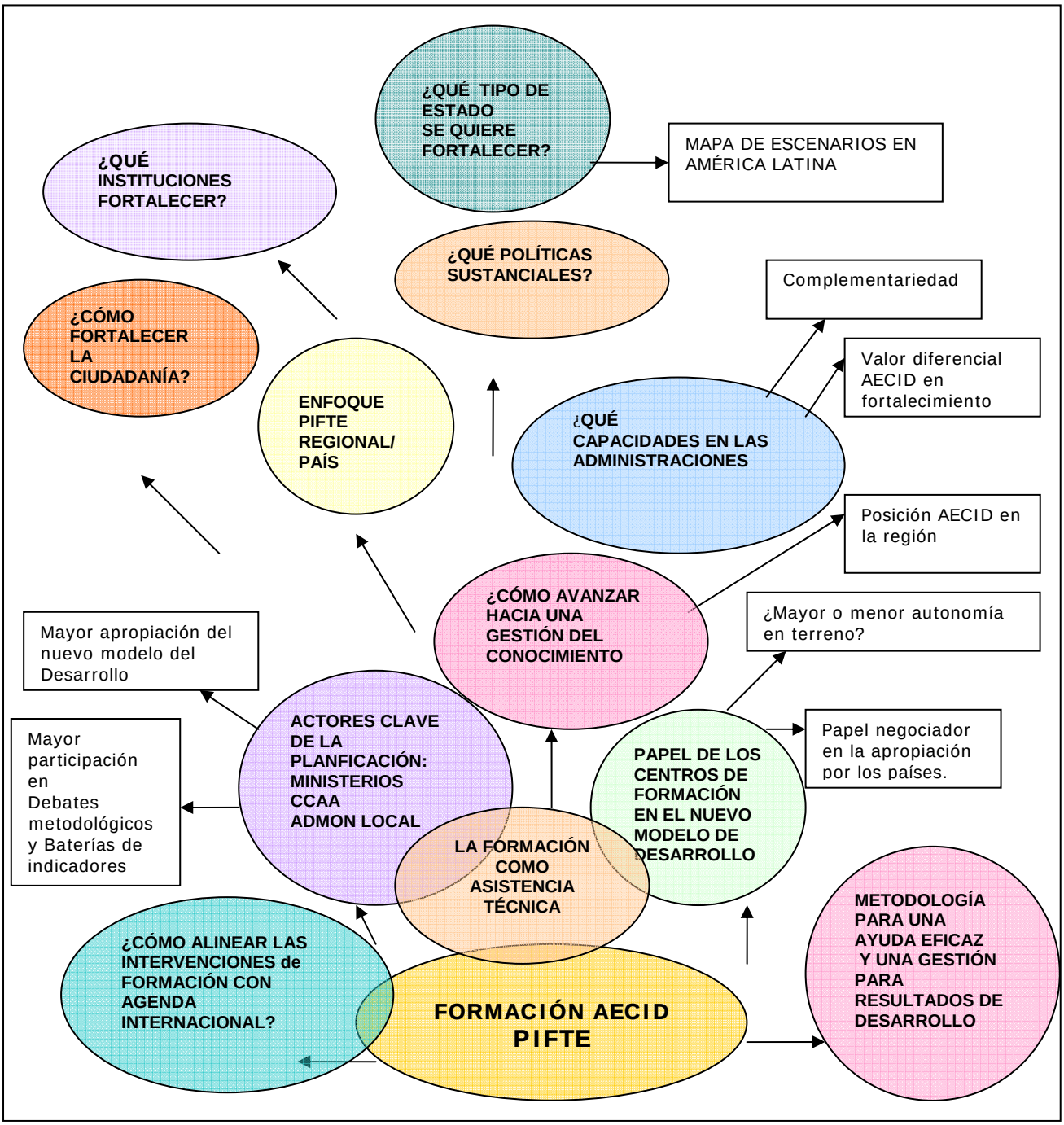
Las respuestas retrospectivas tienen su interés pero la realidad actual ya es tan distinta que la mayor aportación está en el diseño de escenarios futuros.

¿Qué cambios requiere la formación desde el nuevo enfoque de la asistencia técnica?
¿Qué tipo de Estado se trata de fortalecer?
¿Tendrá por ámbito jurisdiccional principal provincias, regiones, municipios?
¿Acabará América Latina su proceso de integración?
¿Atención por áreas, por países?
¿Qué tipo de instituciones?
¿Qué tipo de administración se quiere propiciar?
¿Qué papel quiere tener la AECID en la formación para el fortalecimiento?
¿Qué papel se reserva a los Centros de Formación?
¿Cómo formar en las capacidades adecuadas a cada situación?
¿Cómo reforzar el enfoque sur-sur?
¿Cómo impulsar una gestión de conocimiento en Desarrollo?
¿Qué metodología se requiere en los Programas de Formación AECID para estar alineada con el nuevo enfoque de Desarrollo?

Las preguntas no agotan el tema sobre el que se debe abrir una reflexión a fin de reformular y diseñar los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo en búsqueda de una ayuda eficaz y de una respuesta más efectiva sobre el impacto de la formación en el transcurso de unos años. Las ideas podrían servir para la confección de un mapa de escenarios de utilidad para la futura planificación.

[100] Hintze, J. *G7. Guía para la evaluación de la capacidad institucional: Herramientas de Gestión*. TOP. Tecnología para la Organización Pública www.top.org.ar - top@top.org.ar

MAPA DE IDEAS PARA UNA FUTURA REFORMULACIÓN



6. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

- Contextualizando las conclusiones.

La primera conclusión de esta evaluación es de carácter contextual y tiene que ver con la que destacaba la evaluación del II Plan Director que reconocía que la reforma que está llevando a cabo la AECID representa el principal apoyo institucional para una gestión de la ayuda con calidad en los próximos ejercicios. El diseño de dicha reforma se está realizando en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española en el próximo ciclo y la reorganización de la Agencia.

Aunque el modelo de desarrollo avanza hacia un nuevo paradigma, esto no es aún una realidad consolidada. Las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requiere un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades en "formación para el fortalecimiento", no sólo dirigido a la AECID sino también al resto de la Cooperación Española. El encargo de esta evaluación forma parte de ese proceso y del compromiso de mejora.

En cuanto al ritmo con el que se están produciendo los cambios se coincide con las conclusiones de los encuentros internacionales (ACCRA, 2008) el "progreso es demasiado lento". Los compromisos con 2010 ya están aquí y convendría afrontar los cambios necesarios con mayor celeridad.

Los Programas de Formación Técnica Especializada como PIFTE han sido objeto de escasa evaluación y han levantado los mismos recelos que, como señala el Plan Director, ha suscitado el resto de la Cooperación Técnica.

Como conclusión previa habría que destacar que PIFTE es uno de los programas formativos de la AECID con mayor relieve, por el reconocimiento que tiene entre los participantes, por el conjunto de instituciones involucradas en su acción formativa (administraciones española y latinoamericanas), por el número de cursos que imparte y por el propósito de sus acciones y lo bien valoradas que resultan por los participantes. No obstante, no ha podido evidenciarse su impacto al objetivo último de desarrollo, particularmente, por la ausencia de un diseño eficaz, bien focalizado y con una buena base metodológica. La evaluación aporta una conclusión clara en este sentido, si se quiere acabar con los recelos hay que dotar a la formación de diseños eficaces que permitan evaluar con fiabilidad los resultados de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

La primera de las recomendaciones es que los diseños de formación cuenten desde el momento de la planificación con presupuestos para ser evaluados.

PIFTE es un Programa que ha ido evolucionando, desde sus orígenes, 1987 hasta la actualidad, intentando incorporar desde el 2006 el "espíritu de la Declaración de París" y algunos aspectos del nuevo enfoque del desarrollo, pero sin abordar los "aspectos técnicos" que requiere el nuevo enfoque: mejoras en la planificación, seguimiento integral (operativa-estrategia) y búsqueda de resultados e impactos para el desarrollo.
No le ha faltado a PIFTE una visión de futuro pasando de la capacitación técnica a la capacitación para el desarrollo como muestra el subtítulo del Programa: *Fortaleciendo capacidades para el desarrollo*, que en la línea del nuevo Plan Director 2009-2012 sería su denominación más adecuada, no obstante, tiene por delante poner en práctica esa visión bajo la solidez de una formulación de planificación estratégica.

- Respecto a la **eficacia de sus logros, durante el periodo 2005-2008,** ha quedado probada en el nivel individual de la formación como muestra la alta valoración de los participantes encuestados, pero no se han podido evidenciar logros tangibles en relación a los objetivos finales de desarrollo por falta de un diseño eficaz y una metodología más sólida.

- En cuanto a las conclusiones sobre la **integración de la operativa en la estrategia actual de la AECID** evidencian la necesidad de reformular y rediseñar los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades (PIFTE, en particular) en línea con el enfoque de principios, con las prioridades temáticas del Plan Director 2009-2012 y sobre una base metodológica más sólida que permita integrar la gestión operativa y la estrategia.

El desafío es incorporar a los Programas de Formación no sólo el espíritu de la Declaración de París sino los requisitos técnicos adecuados para lograr los objetivos del nuevo enfoque de desarrollo.

Se recomienda reformular el Programa dotándole de un diseño más eficaz en base a las siguientes acciones:

- Alinearse con el Plan Director 2009-2012 e incluir sus enfoques y principios.
- Dotarse de un marco normativo, contextual, conceptual y metodológico acorde con la doctrina internacional y con los documentos para las estrategias sectoriales.
- Las actividades deben estar alineadas con los contenidos temáticos y con las prioridades horizontales y sectoriales del Plan, respondiendo a la lógica de una política integral de desarrollo, donde cada acción formativa quede sólidamente articulada y contribuya a los objetivos estratégicos.
- Se deben reforzar las herramientas metodológicas que requiere el diseño en su conjunto.
- Mejorar la coordinación y la complementariedad de acciones formativas.

En cuanto al alineamiento con la estrategia internacional, se requeriría, como mínimo, tener presente en los diseños de formación los indicadores de la Declaración de Paris tratando de operativizarlos al máximo en la estrategia nacional y en el despliegue de sus programas en línea con lo que apuntan las recomendaciones de esta evaluación.

Un buen número de las recomendaciones que se proponen han tratado de operativizarse de una manera más concreta a través una herramienta diseñada a lo largo del proceso de evaluación que se adjunta en el ANEXO 16. Trata de ser una orientación para el debate metodológico, si bien, el propio Plan Director incluye herramientas provechosas en sus anexos sobre el marco de resultados que la evaluación ha tenido en cuenta.

En síntesis, la suma de análisis que ha realizado esta evaluación evidencia la necesidad de producir cambios en las intervenciones de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (PIFTE, en particular) a fin de liberar todo el potencial que poseen estas ayudas para lograr resultados de desarrollo duradero.

Una conclusión general para todos los programas de formación es la necesidad de que su formulación esté más integrada en el conjunto internacional y sea, a la vez, más específica, apuntando necesidades bien identificadas, utilizando, en lo posible, los indicadores que son referentes internacionales para poder homologar los resultados.

Los cambios fundamentales que se recogen con mayor detalle a continuación apuntan a:

- Mayor información sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.
- Reflexiones previas sobre cuestiones clave para la formulación
- Mejorar la Planificación con una nueva reformulación y refuerzo metodológico que permita alinear las acciones operativas con la estrategia nacional y con la Agenda del Desarrollo.
- Mejorar la gestión para resultados a través de la implantación de un sistema integral.
- Mejorar la coordinación y la complementariedad de acciones.

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACTIVIDADES DESPLEGADAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS (Periodo 2005-2008)

Las conclusiones sobre la eficacia de las actividades desarrolladas para el logro de los objetivos responden al período 2005 y 2008 y se han basado en el análisis documental, el análisis de la formulación estratégica, el análisis de una selección de procesos clave a través de la observación no participante (ONP) y los resultados de una encuesta aplicada a ex participantes del Programa durante el periodo señalado.
Los logros del periodo 2005-2008 se han examinado bajo una triple perspectiva: eficacia del programa en su diseño y formulación, 2) eficacia en su implementación y 3) eficacia en sus resultados -los específicos de la formación- y los impactos en la generación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

1. EFICACIA EN LA PLANIFICACIÓN

o *Enfoque de formulación estratégica*

El análisis de PIFTE -2005 a 2008- evidencia un débil diseño en relación a una perspectiva de "planificación estratégica"·

La formulación de PIFTE (versiones 2006 a 2009) responde más a una presentación de actividades académicas que a una planificación sólida en línea con las estrategias de la AECID y de la política de cooperación española con base en requisitos de la planificación estratégica.

Convendría mejorar la calidad de la formulación, metodología, estructura: contexto, identificación de déficits, marco regional, contenidos y articulación de objetivos medidas, en la línea que se detalla en el cuerpo general del informe y que se recoge en la recomendación sobre un diseño eficaz que requiere la integración del programa en la estrategia 2009-2012.

o *Alineamiento con el Plan Director 2005-2008*

El análisis sobre el alineamiento de las actividades de PIFTE (2005-2008) y las líneas estratégicas del Plan Director para el mismo periodo constata que los contenidos de PIFTE (2005-2008) estaban alineados "formalmente" con las líneas del Plan Director 2005-2008, aunque la formulación no detallaba en qué medida cada actividad contribuía a objetivos específicos.

o *Procesos clave en la formulación y planificación del Programa*

Para la valoración de los logros del Programa en la fase de diseño, ha resultado muy determinantes el análisis de algunos procesos clave: el de detección de necesidades y el de planificación de actividades.

- *Proceso de detección de necesidades*

Una de las cuestiones metodológicas claves – en particular para responder al criterio de apropiación- afecta al proceso de detección de necesidades. Se sigue la formalidad de consultar a los países receptores aunque los resultados de las propuestas no se basan en una sólida metodología. Este proceso no es del todo homogéneo en su gestión. Se tramita a través de las OTCs, pero cada uno de los Ministerios que intervienen en la formación cuenta con sus propias fuentes para captar necesidades formativas y mantener relaciones con los países receptores, que les permite proponer actividades formativas, aunque, en muchos casos, no quedan justificadas y sólidamente documentadas las necesidades a atender.

- *Proceso de planificación*

La técnica de Observación No Participante aplicada a este proceso, evidenció que la reunión anual que se convoca para la planificación de actividades se centra fundamentalmente en la operativa más que en la estratégica.

En cuanto a la participación de los colaboradores en formación de los Departamentos ministeriales se ha constatado que el proceso se basa excesivamente en la oralidad y deja poca evidencia documentada de cómo se priorizan las actividades.

También se ha detectado una desigual apropiación del PIFTE por parte de los ministerios participantes en el proceso de planificación y cierto desconocimiento de los compromisos internacionales de la AECID en el nuevo modelo de Desarrollo. Esta ha sido una de las cuestiones en las que más se ha insistido la Agencia, evidenciando que el Programa no estaba igualmente claro para todos los colaboradores de las administraciones españolas.

Se requeriría por parte de la AECID un mayor esfuerzo por difundir los compromisos de la Política de Cooperación Española entre las administraciones públicas españolas y un mayor esfuerzo por parte de los Departamentos ministeriales por conocer el Programa. Resulta perentorio reforzar la metodología de identificación de déficits de capacidad en una doble dirección: (i) hacia las administraciones latinoamericanas para que justifiquen mejor sus necesidades de capacitación para el desarrollo y (ii) hacia la administración española para que los colaboradores de la formación encajen sus propuestas en línea con el nuevo modelo de desarrollo. A poder ser trabajando con modelos internacionales que permitan homologar los resultados.

o *Selección de destinatarios*

El procedimiento de selección de destinatarios se valora positivamente por los departamentos ministeriales considerando que un alto porcentaje de los asistentes a los cursos cumplen con los requisitos y el perfil que se considera adecuado, si bien, hay algunas diferencias en el proceder de la AECID que

no siempre quedan justificadas. El proceso podría mejorar aún más en su transparencia, especialmente, cuando hay discrepancia con los Departamentos para que todos en su conjunto puedan entender las decisiones finales de la selección por parte de la Agencia.

o *Instituciones colaboradoras*

Las instituciones colaboradoras están satisfechas con la participación en el Programa y la capacidad que éste ha demostrado de interactuar con un amplio número de Departamentos de la Administración española y latinoamericana se ha destacado como una de sus fortalezas. Ahora bien, no ha sido posible probar si las instituciones que están son las que deben estar y si algunas que no están sería relevante que estuvieran. Especialmente en el caso de las administraciones autonómicas y locales la participación es muy escasa, según los responsables de la AECID por falta de interés o tal vez, desconocimiento del Programa.

Sería conveniente mejorar la participación del conjunto de las administraciones y plantear un análisis institucional sobre el peso de unos departamentos u otros en función de los objetivos trazados. Vuelve a ser un asunto de estrategia. Son los objetivos los que deben marcar la participación y no acoplar los objetivos a los participantes.

2. EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN

o *El papel de los Centros de Formación en la gestión*

Aunque la evaluación organizativa de los Centros estaba fuera del cometido de la evaluación, sería imposible emitir un juicio de valor sobre la implementación de PIFTE sin referenciar el papel decisivo de los Centros de Formación en Latinoamérica. El Programa PIFTE es una prueba para la gestión. La conclusión sobre este aspecto ya se avanzaba, es que el papel de los Centros de Formación durante 2005-2008 ha incidido más en su labor gestora y logística que en la estratégica.

La gestión administrativa y la atención del personal de los Centros y de la sede central, implicado en PIFTE, resultan muy bien valoradas, tanto por los participantes en los cursos como por los coparticipantes en formación que aprecian la buena respuesta logística que apoya las actividades de formación.

La gestión del Programa en España y su tramitación informatizada a través de la web se valora positivamente.

Convendría ampliar el desarrollo de la tramitación informática para la gestión del Programa en los Centros en Latinoamérica a fin de conseguir una gestión más actual, coordinada y transparente.

Los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas a los Centros y a los colaboradores de la formación muestran una amplia satisfacción respecto a la coordinación del Programa.

o *Criterios homologados en la gestión*

Se ha puesto en evidencia que no hay una gestión homologada, salvo ciertos requerimientos puntuales que se hacen desde la sede central. Cada Centro de Formación encauza la gestión bajo criterios propios: presentación de los cursos, seguimiento, recapitulación de actividades. Por lo mismo, cada uno de los Centros aplica su propia metodología para la recogida de los resultados de la formación.

La falta de normalización de criterios se hace sentir especialmente en las Memorias de actividades, que deberían diseñarse para obtener un mayor provecho y explotación de resultados y para la reprogramación futura. Las Memorias aportan información clave para obtener y explotar los resultados de la formación. Naturalmente, para que sean de utilidad al nivel estratégico deben diseñarse bajo esa perspectiva y con un enfoque no sólo cuantitativo sino también cualitativo, apuntando a la contribución que hace la formación AECID al fortalecimiento en el país y en la región vinculada a sus estrategias.

Se recomienda homologar la gestión de todos los Centros, explotar con mayor utilidad la formación para que sirva a los cometidos tanto operativos como estratégicos y publicar las memorias junto a un resumen anual en la web sobre los logros de desarrollo alcanzados.

Se aconseja, asimismo, reflexionar sobre la conveniencia de proporcionar mayor participación a los Centros en el nivel estratégico y negociador de los asuntos de formación.

o *Metodología para la recogida de resultados de formación*

En cuanto a la metodología específica que utilizan los centros para recoger los resultados de la formación se constata que no hay una misma metodología para todos los Centros. Ni se aplica una metodología avalada por experiencias consagradas[101]. Si se aspira a ser centros de referencia de formación sobre el desarrollo y para el desarrollo en la región se requerirá actuar bajo criterios avalados en el campo de la

Resulta absolutamente indispensable aplicar la misma metodología de formación en todos los Centros, avalada, además, por experiencias consagradas como se sugiere en el cuerpo principal del Informe.

o *La recogida de resultados de la formación por parte de las instituciones colaboradoras.*

[101] Kirpatrick por cuestionado que haya sido ofrece unos mínimos que convendría tener en cuenta. Se recomienda el conocimiento de las guías del INAP sobre Formación en las Administraciones Públicas que podrían ser de provecho.

El resultado más negativo dentro de lo positiva que sale la valoración de la coordinación de los colaboradores con la AECID es la que afecta a la recogida sistemática de información sobre los resultados de la formación por parte de los departamentos ministeriales. O bien no se hace o se hace sin tener en cuenta criterios homogéneos, guías o modelos reconocidos de la formación. Sobre este aspecto, hay algunos colaboradores de la planificación que podrían hacer una buena aportación al conjunto al pertenecer a centros específicos de formación de la administración pública, como el INAP o el IEF que podrían servir como buenas prácticas.

Se requeriría aprobar una metodología de formación con el conjunto de los actores colaboradores aprovechando las sinergias y poniendo en común las propuestas de algunos de ellos que son Centros de Formación.

o *Gestión de resultados para desarrollo y su incidencia en los RRHH.*

El somero análisis sobre la gestión ha puesto de manifiesto que ésta se apoya en unos recursos humanos muy reducidos. Los directores de los Centros manifestaron su deseo de contar con plantillas más especializadas en el área formativa y no simplemente administrativa.

El paso a la gestión integral de resultados para el desarrollo requerirá atención especial a la dotación de recursos humanos. Los costes de transición y de transacción deben ser previstos, porque el nuevo modelo requiere profesionales adecuados para la recogida, seguimiento y explotación de los datos y para la explotación de la gestión del conocimiento en materia de Desarrollo.

Los resultados de la gestión de PIFTE han sido positivos, sin embargo, el enfoque de resultados para el desarrollo se entiende más allá de la gestión. No ha sido posible evidenciar la eficacia de la ayuda en términos de fortalecimiento para el desarrollo de capacidades para el desarrollo y articular los resultados de la gestión operativa con la estrategia.

Sería conveniente contar con un diseño integral que articule operativa y estrategia. La evaluación brinda una herramienta orientativa para el abordaje futuro (ANEXO 16).

3. EFICACIA EN LOS RESULTADOS

La explotación de la encuesta a ex participantes pone en evidencia una serie de cuestiones que pueden ser examinadas con mayor detalle en el cuerpo general del informe (páginas 43 a 50) relativas al perfil de los participantes, procedencia, conocimiento de la oferta formativa, motivación, grado de implicación de sus instituciones, distribución por centros y valoración de la gestión, del desarrollo de las actividades y sus resultados: duración y áreas temáticas. Importancia atribuida a distintos aspectos de la formación y la satisfacción obtenida en los mismos, áreas temáticas, áreas de mejora, estructura de los grupos y metodología

La conclusión fundamental sobre todas estas cuestiones es que los cursos resultan muy bien valorados y que un 70% de los participantes considera que PIFTE es un referente en materia de capacitación técnica de los recursos humanos de las Administraciones Públicas en Latinoamérica.

A pesar de la alta satisfacción de los participantes con los cursos, sin embargo, las expectativas que reconocen eran mayores respecto a contenidos, metodología de formación, ponentes y aplicación práctica al trabajo.

Destacan como aspectos a mejorar, por este orden: la mayor duración de los cursos, la mayor posibilidad de tutorización o seguimiento posterior, las mayores posibilidades de intercambio con otros profesionales y alumnos y la mayor aplicación de nuevas tecnologías a la formación.

Respecto a los impactos logrados por la formación, la encuesta revela que el 45% de la muestra cree que es en el nivel individual en el que se ha logrado el mayor resultado formativo.

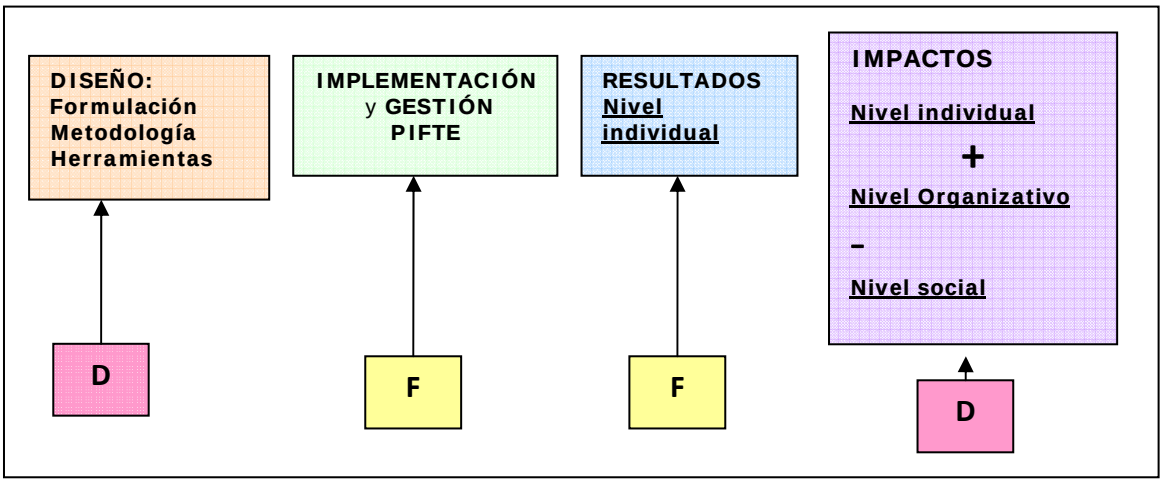
PIFTE 2005-2008 no se ha diseñado en base a los criterios que se requieren para probar los logros de la formación en el objetivo final de desarrollo. Según el PNUD, la capacitación debe mostrar su eficacia en el nivel individual, organizativo-institucional y social.

Se requiere un diseño integral que ligue los tres niveles de la formación. Esto implica contar con una batería de indicadores integrada y el diseño de herramientas ad hoc para cada fase del proceso. Se requiere también un seguimiento en el tiempo porque ni la asimilación de la formación ni las transformaciones que persigue son cuestiones de un día para otro.

La encuesta aplicada a este trabajo facilita pistas para la recogida de información en futuras actuaciones, tratando de evidenciar: las transformaciones que se han producido en el entorno organizativo y social vinculadas a la formación recibida, áreas en las que la formación ha tenido efectos, posibilidad de transferir el conocimiento adquirido, límites para transferir el conocimiento, campos de aplicación de la formación recibida, áreas en las que se considera que la formación recibida ha sido útil para lograr mejoras o situación actual de los encuestados.

Se recomienda explotar el diseño de la encuesta aplicada en esta evaluación a ex participantes para la futura planificación de la formación.

En resumen, los logros del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada, durante el período 2005-2008, han evidenciado su mayor eficacia en la implementación y en los resultados individuales alcanzados por los participantes y su mayor debilidad en la fase de formulación, en la de resultados organizativos y sociales y en la de impactos finales en el desarrollo, mostrando el diagrama siguiente las fortalezas y debilidades del programa en sus distintas fases de intervención.



2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE INTEGRACIÓN OPERATIVA-ESTRATEGIA GENERAL ESPAÑA

El Plan Director 2009-2012 es el nuevo marco estratégico en el que se han de integrar de manera coherente el conjunto de las acciones de la cooperación española y su enfoque de derechos habrá de ser explícito en todas las intervenciones.

La conclusión más contundente sobre la integración de PIFTE en la nueva estrategia se evidencia en la última publicación del documento relativa a 2009, que sigue sin hacer mención al nuevo Plan Director 2009-2012.Por lo mismo, la formulación de PIFTE (2009) no incorpora con solidez el enfoque y principios de una política para el Desarrollo Humano que impulsa el nuevo Plan Director.

2.1 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA PARA INTEGRARSE EN LA NUEVA ESTRATEGIA 2009-2012

El análisis del Programa en relación a su integración en la nueva estrategia muestra las siguientes fortalezas:

o *Fortalezas*

- La asunción de "valores" en línea con la nueva acción del desarrollo en consonacia con lo que señala el Plan Director.
- La incorporación de las nuevas prioridades para el desarrollo en las líneas temáticas y en los contenidos de PIFTE.
- Aproximación a la "apropiación" de las necesidades de formación por parte de los países receptores
- Inclusión el enfoque sur-sur al contar, cada vez más con colaboradores de formación latinoamericanos.
- En cuanto a resultados: El Programa ofrece unos resultados muy positivos de las actividades realizadas tanto en España como en los Centros de Latinoamérica, así como una buena gestión y coordinación con las administraciones españolas que participan en el Programa.

Aunque muchos de los contenidos de PIFTE tendrían perfecta cabida en las líneas del nuevo Plan Director, hay en éste novedades y apuestas claras por determinados sectores, unas prioridades geográficas, un enfoque de derechos y una concepción de la eficacia y calidad de la ayuda que requieren una nueva reformulación del Programa

- *Debilidades*

En cuanto a las debilidades: La mayor de todas puede resumirse en la ausencia de una formulación y un diseño sólido.

PIFTE 2009 no incorporó las recomendaciones del ciclo anterior para la mejora que proporcionó la evaluación del II Plan Director 2005-2008 y que habrían permitido un mayor alineamiento con la estrategia 2009-20012, especialmente en la consideración de los criterios que han de servir para la voloración de las políticas y programas del desarrollo.

"El objetivo del Plan Director 2009-2012 de acompañar el incremento de la ayuda con una apuesta firme por la calidad, requiere aplicar los siguientes criterios: concentración, selectividad estratégica, articulación estrategia-operativa, consolidación de la cultura de planificación, seguimiento y evaluación, profundización en la coordinación y complementariedad entre administraciones y resto de actores, implementar definitivamente la coordinación sobre el terreno, incrementar las capacidades y recursos humanos necesarios, avanzar en la reforma de las instituciones más importantes, en la delegación de competencias y en la descentralización de las oficinas sobre el terreno" (Recomendaciones de la evaluación del Plan Director 2005-2008).

Sería conveniente incorporar a la futura formulación PIFTE, en la medida que corresponda, las recomendaciones de la evaluación del Plan Director 2005-2008, los criterios de valor que estable el Plan Director 2009-2012, integrando de manera explícita el discurso de Desarrollo Humano que impulsa el nuevo Plan

- *El énfasis del nuevo Plan Director en el valor diferencial de los Programas*

En virtud de lo que establece el Plan Director 2009-2012 sobre la necesidad de que cada programa de cooperación muestre su ventaja comparativa para el futuro y no se limite a ser un compendio de lo que ha sido hasta el momento, el análisis de PIFTE no ha producido evidencias sobre su valor diferencial frente a otros formadores, tanto de las administraciones españolas como de la región, especialmente, en el segmento de formación de los recursos humanos de las administraciones latinoamericanas sobre el que intervienen numerosos actores. No se afirma que carezca de dicha ventaja, sino que no es posible evidenciarla con los actuales presupuestos metodológicos del Programa.

Se considera muy conveniente para reforzar los nuevos criterios de la ayuda eficaz, establecer la ventaja comparativa de PIFTE y el valor diferencial que quiere obtener la AECID con esa intervención de formación. Diseñar en consecuencia las herramientas que puedan probar la ventaja comparativa en el futuro.

- *Formación en sintonía con el nuevo enfoque de desarrollo*

Respecto a la aportación concreta de la formación al campo del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, el Plan Director no explicita en ningún momento el papel específico de este instrumento

Lo que si proporciona el Plan Director es un marco y un enfoque para encauzar cualquiera de las acciones de la cooperación dentro del nuevo paradigma: a) transformación social incluyendo el fortalecimiento de las capacidades adecuadas, b) buenas políticas, de generación propia, c) resolución de la relación asimétrica entre receptores y donantes que ha ser abordada con medidas que la contrarresten, d) tres niveles de capacidad interrelacionados: nivel social, institucional e individual, e) el conocimiento puede ser adquirido[102], f) se trata de propugnar el conocimiento local combinado con el conocimiento adquirido por otros países, poniendo el énfasis en el enfoque sur-sur y no sólo sur-norte. Sería recomendable tener en cuenta estos factores claves para la formulación de los programas de formación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y en particular para la reformulación PIFTE.

El desafío, en el presente, es que el Programa además sea capaz de poner en práctica su vocación de futuro, sirviendo de manera coherente a la estrategia general dentro del nuevo modelo de desarrollo. Por eso, el foco de las siguientes recomendaciones se ha centrado no sólo en lo que PIFTE ha sido, sino en los cambios que se requerirían para que la intervención formativa alcanzara su mayor potencial para su integración en la estrategia general.

2.2. CAMBIOS QUE SE SUGIEREN

Hay que señalar que las consideraciones técnicas que se plantean a continuación para PIFTE podrían aplicarse a cualquiera de los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de la AECID.

[102] El Plan, en la línea del nuevo enfoque del Desarrollo actual, hace hincapié en el planteamiento metodológico de que el conocimiento que puedan adquirir los países receptores no sea sólo por la transferencia de experiencias que a penas tengan que ver con su realidad, sino que la propia formación genere conocimiento dentro de la realidad de cada país. En consecuencia no se transfiere del profesor a los participantes sino que se genera en común. De ahí proviene el presupuesto que aparece en la mayoría de los documentos y que se sintetiza: “el conocimiento no sólo se transfiere sino que se adquiere” o se genera. Este aspecto se resalta a la vez con la sinergia de las experiencias sur-sur y no lo que venía siendo habitual norte-sur.

Los cambios que se requieren para la mejora y la integración en la estrategia general se han agrupado bajo las siguientes categorías de naturaleza distinta:

2.2.1. **Disponer de más información**

Es prioritario disponer del mapa sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo en la región a fin de establecer el valor diferencial de la acción formativa AECID. Asimismo, es necesario disponer de un mapa de la formación de la ayuda al desarrollo en España con el fin de articular acciones y responder a criterios de complementariedad.

El trabajo en la región podría obtenerse a través de asistencias técnicas, pero también a través del propio potencial del Programa y del papel de los Centros, convocando talleres y actividades que impliquen a los actores de formación de la región y a las administraciones españolas para ese cometido común de utilidad para todos, con un valor añadido para la AECID al liderar los trabajos.

En el caso del mapa de formación España sería cuestión de coordinar una iniciativa con las Comunidades Autónomas.

Complemento de lo anterior sería la realización de actividades sobre la evaluación de actividades formativas dirigidas a los mismos destinatarios, porque en el nuevo modelo de desarrollo, la evaluación es pieza indispensable de aprendizaje y de rendición de cuenta de la acción pública y práctica en sí misma de buena gobernabilidad.

2.2.2. Reflexionar sobre algunas cuestiones clave antes de acometer la reformulación o diseño de los programas de formación (PIFTE, en concreto):

- *Aclarar el papel de la formación AECID como asistencia técnica.*
- *Identificar las "capacidades adecuadas" a fortalecer, distinguiendo entre capacitar administraciones o capacitar los Estados.*
- *Plantearse la denominación del Programa, el actual enfoque regional y el papel de los Centros de Formación (misión y visión) en el nuevo modelo del desarrollo y en relación con la gestión de conocimiento.*
- *Considerar el papel de la AECID en materia de Formación en el ámbito UE*
- *PIFTE ¿Plan o programa?*

2.2.2.1. Aclarar el papel de la formación AECID como asistencia técnica

La cuestión está relacionada con la propia reflexión que afecta a la asistencia técnica en general, pero requerirá precisiones respecto a la formación. Habría que tratar de resolver los aspectos negativos que afectan hoy día a la

percepción de la formación por parte de muchos de los actores administrativos, algunos por estar excluidos de ella y otros, porque solicitan mayor evidencia sobre sus logros. Una vez que ésta pueda probarlos con claridad, el esfuerzo y las capacidades específicas que requiere la buena formación debiera ser reconocido.

2.2.2.2. Identificar las "capacidades adecuadas" a fortalecer

Reflexionar sobre las capacidades adecuadas supone plantearse el objetivo del Programa. ¿Qué sería lo oportuno fortalecer en la actualidad, en línea con el nuevo enfoque de desarrollo, las administraciones o el Estado en su conjunto? En el caso de mantener la exclusividad –nominal- de fortalecer las administraciones públicas latinoamericanas, ¿cuál sería el valor diferencial de la formación AECID frente a otros actores de formación en el país y en la región? ¿Y cuál es el objetivo en el fortalecimiento administrativo: crear islas de eficacia o actuar sobre puntos clave para la transformación de asuntos sustanciales para los objetivos de desarrollo?
En cuanto a la línea de gobernabilidad, convendría identificar su doble vertiente: a) promover instituciones para el desarrollo o b) promover la formulación, implementación y evaluación de políticas de buen gobierno. Además, habría que precisar cómo se va a responder al requisito de fortalecer la cohesión social, cuál va a ser el peso del fortalecimiento de la ciudadanía en el Programa y qué es lo urgente en cada situación concreta y en cada país.

- *¿Capacitar administraciones o capacitar los Estados?*

La reflexión sobre las "capacidades adecuadas" debiera planterse también dos cuestiones claves: la distinción entre capacitar instituciones o capacitar organizaciones. Se trata de realidades que no son las mismas, con sistemas e incentivos distintos, cuya reforma y fortalecimiento plantea exigencias y alcances diferentes. También enfoques de formación distinta y, particularmente, indicadores que resulta un asunto capital para medir la eficacia de las acciones.

2.2.2.3. Reflexionar sobre la denominación del Programa

Repensar el objetivo del Programa supone plantearse la pertinencia de mantener su denominación como Programa de Formación para el fortalecimiento "de las administraciones y para las administraciones públicas" o ir hacia un marco más actual, en sintonía con lo señalado por el PNUD: Programa de formación "para el fortalecimiento de los Estados de y para la democracia"?

El énfasis y los contenidos formativos deben estar articulados en función de los objetivos declarados y por tanto revisar las actividades actuales para ver en qué medida responden a ellos, a través de un trabajo metodológico como el que se sugiere con la herramienta que facilitamos.(Anexo …)

2.2.2.4. El enfoque regional

Otro tema importante de reflexión es el enfoque regional que tiene PIFTE: ¿resulta el adecuado para obtener una ayuda eficaz de acuerdo con las prioridades geográficas del Plan Director?

El Plan distingue para su actuación países de "asociación amplia", de "asociación focalizada "y "asociación con países de renta media"[103].

El elemento diferenciador entre países es indispensable para identificar las capacidades adecucadas. Para saber en qué medida hay que seguir fortaleciendo puntos focales de apuntalamiento estatal o de mejora administrativa. Hay que identificar en cada caso las acciones de mayor calado para producir los cambios más sustanciales. Habrá países en los que convenga trabajar en una línea y países que den mejores resultados en la otra. Habrá incluso quien pueda combinar acciones conjuntas.

Parece ineludible en una nueva formulación incorporar el enfoque de prioridades geográficas y regionales del Plan Director 2009-2012 para enmarcar incluso diferentes líneas formativas que pudieran hacer más eficaces las ayudas a cada realidad.

Respecto al enfoque regional hay que señalar que PIFTE tiene un doble enfoque regional: 1) en cuanto al ámbito de su actuación y 2) en cuanto a a los contenidos de actividades para la integración regional, si bien este objetivo no constituye una línea temática en sí misma, sino que aparece integrada en diversas líneas sectoriales.

Por la proyección política que tiene para el futuro la integración regional, se plantea la reflexión sobre si no debiera considerarse una sublínea temática propia que permitiera explotar resultados estratégicos con mayor claridad que mezclada como está ahora con otras líneas temáticas.

2.2.2.5. Plantearse el papel de los Centros de Formación (misión y visión) en el nuevo modelo del desarrollo y en relación con la gestión de conocimiento:

El rendimiento de los Centros de Formación como unidades logísticas no presenta dudas. Ahora bien ¿deben ceñirse a ese papel o deben convertirse en referentes de conocimiento y fortalecimiento para el desarrollo en la región? La cuestión está estrechamente ligada a la visión de los Centros de formación en la cultura de gestión de conocimiento en materia de desarrollo. Y "su capacidad para configurarse como espacios de aprendizaje y capitalización de la experiencia en su ámbito" como requiere a cualquier tipo de Programa el actual Plan Director para los Programas sectoriales.

Los Centros han conseguido prestigio en la región, pero más como mediadores que como generadores de episteme propia en el campo de la formación para el fortalecimiento de capacidades para desarrollo. Y eso que

[103] Para un mayor detalle sobre las categorías geográficas de la Cooperación Española ver Plan Director 2009-2012, capítulo 10.

España tiene una posición privilegiada para convertirse en referente en la región en materia de formación.

En la actualidad, el conocimiento que genera la formación está diseminado, no se explota y gestiona de una forma sistemática y se carece de una visión integral de la ayuda en formación.

No se dispone de evaluaciones, de estudios de investigación y metodología sobre el desarrollo que permita poner en relación los resultados de la reflexión teórica con la práctica.

Llama la atención la falta de actividad sobre la propia acción formativa: cursos sobre "la formación" para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. No se ha celebrado una sola actividad en todos estos años sobre el tema y tampoco se incluye ninguna en la planificación para 2010. Esa reflexión debiera ser un punto de partida prioritario para la AECID y los Centros a fin de probar su liderazgo respecto a la especificidad de su acción.

Como orientaciones se apuntan las siguientes:

- Una explotación más estratégica de los Centros de Formación para extraer conocimiento sobre el valor de la formación para el desarrollo. El conocimiento puede generarse a través de Talleres, Seminarios y Congresos que permitan en unos años acumular conocimiento sobre el tema, estableciendo, a la vez, mayor relación con las instituciones formadoras de la región que reforzaría la coordinación institucional, particularmente en los países donde se ubican los centros y en la región

- En cuanto a la gestión: Tener presente una de las recomendaciones de la evaluación del Plan Director anterior que recoge el actual: "impulsar una mayor delegación de competencias y descentralización de las unidades sobre el terreno".

- Dado el peso de gestión que soportan los Centros de Formación y los buenos resultados que obtienen sería aconsejable que avanzaran hacia una gestión basada en modelos de excelencia.

  Este objetivo de encauzar la gestión en modelos de excelencia (CAF, EFQM) podría plantearse a través de metas sucesivas (aplicadas a un Centro como experiencia piloto) que se marquen como horizonte la certificación de calidad y excelencia en la gestión de los Centros de formación.

- Ahora bien, la gestión de calidad es necesaria pero no suficiente, el último objetivo de los Centros AECID es que la gestión de calidad esté al servicio del desarrollo para lo que será necesario un sistema integrado de operativa y estrategia como se verá más adelante.

- En cuanto al papel y el modelo de Centro de Formación en el sistema integral de gestión del conocimiento para el desarrollo se plantea la reflexión sobre la posibilidad de provechar los Centros de Formación

para impulsar la posición de España como referente en la región sobre gestión de conocimiento en materia de desarrollo.

Una de las ventajas comparativas en el futuro para la AECID será poner el conocimiento al servicio del desarrollo, con el objetivo de facilitar las mejores capacidades de análisis, investigación, transferencia de resultados a las políticas públicas de desarrollo y a la innovación.

"*Uno de los pilares fundamentales de la ventaja comparativa y la calidad de la política para el desarrollo, es disponer de una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los Estudios sobre el Desarrollo (EsD) y de la capacidad de genera, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento en los sectores donde intervenga. Esto implica que los sectores en los que la Cooperación Española quiera disponer de ventaja comparativa, será necesario articular las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios, investigación que suele denominarse investigación en Innovación para el Desarrollo (I>D)*". (PD 2009-2012)

Entre los temas estratégicos específicos de formación que podría promover los Centros, como se deduce de las evidencias de esta evaluación, estaría el impulso a "los diseños de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo" "las metodologías e indicadores de medición de la formación" y las evaluaciones de resultados e impacto" en esta materia.

2.2.2.6. Considerar el papel de la AECID en materia de Formación en el ámbito UE

Un aspecto que viene a sumarse al papel mediador que puede tener la AECID con Europa. Los estudios de la UE[104] se lamentan de la falta de conocimiento del personal de Bruselas sobre Latinoamérica y de la ausencia de buenos Másters, Post-grados o estudios sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo que permitan ampliar esos conocimientos en base a muchos de los requerimientos del nuevo enfoque

España está en una situación privilegiada para aprovechar estos yacimientos de actividad en formación e investigación y convertirse en una institución referente en Europa. Los Centros de Latinoamérica son generadores y difusores de conocimiento, se necesita reforzar sus capacidades para que puedan hacer más y mejor. Parece factible que España pueda liderar ese proceso y poder sacar mayor partido a su acción formativa en Latinoamérica y a su papel en Europa.

Los programas como PIFTE deberían tratar de incluir líneas de acción en las que se promueva el papel mediador de España con la UE en formación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

2.2.2.7. PIFTE, ¿Plan o programa?

[104] Freres, Ch y alt (ed) (2007) *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Doc. nº15. Fundación Carolina, CeALCI; Madrid, sept. 2007.

Una reflexión final para la futura reformulación surge del potencial político de PIFTE derivado de sus líneas temáticas, de su carácter transversal y de la amplitud y contenido estratégico de su acción, que acercan más a PIFTE al instrumento Plan (de Formación) que al instrumento Programa (que sería el despliegue). Y ello relacionado con el resto de los Programas de formación que han quedado al margen de esta evaluación por las razones justificadas y que podrían sumarse a la herramienta Plan proporcionando una articulación más coherente de todas las acciones formativas. Todo ello, lleva a proponer a la AECID una reflexión sobre la posibilidad de articular el conjunto de la Formación en un Plan de Formación que teniendo como eje una estructura como PIFTE pudiera reunir el conjunto de las acciones de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, sea cual sea su ubicación funcional o sus fuentes de financiación (becas AECID incluidas).

No cabe aquí extenderse demasiado sobre una argumentación compleja, pero a modo de síntesis, se entiende por Plan el instrumento que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que, respecto a una materia concreta –en este caso la formación para el desarrollo- se consideran importantes o prioritarios para alcanzar los objetivos de la política. El énfasis de los planes está especialmente en los resultados y en los impactos y requiere, según se trate de planes estratégicos u operativos de sus indicadores específicos para un nivel u otro. Asimismo, se entiende por Programas los elementos instrumentales operativos en los que se despliegan los Planes, reagrupados por acciones homogéneas para el logro de un objetivo concreto dentro de un plan o de la política pública en cuestión. La evaluación de programas suele pivotar sobre los resultados operativos y los procesos de gestión por lo que estos serían los indicadores relevantes.

En el caso de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, considerando el conjunto de acciones formativas de la AECID y ligado éste, estrechamente, al impulso de gobernabilidad -en línea con lo que persigue el Plan Director 2009-2012- se está en un ámbito de acción que se sitúa más en lo estratégico que en lo operativo. En este sentido, tomando en consideración el peso estratégico y la estructura del PIFTE, con las adaptaciones necesarias para encajar el resto de las acciones formativas dispersas, el Programa podría servir de eje central para articular un Plan de Formación más en línea con la persecución de los objetivos estratégicos del actual Plan Director.

2.2.3. Mejorar la planificación

Entre los requisitos técnicos adecuados, el primero está en relación con la recomendación que hace el Banco Mundial para obtener buenos resultados en capacitación: un diseño eficaz.

o *Diseño eficaz*

PIFTE reúne un conjunto heterogéneo de actividades de formación de muy diverso tipo y nivel que aparentemente resultan bastante razonables en relación a los nuevos temas que se plantean el desarrollo, sin embargo, el Programa no responden a una vertebración clara en "lógica de planificación" y menos de "planificación estratégica". Esta es una de las mayores debilidades del Programa en su formulación de 2005 a 2009.

Un diseño eficaz de formación depende de: una conceptualización clara y de la identificación de necesidades adecuadas, un sólido pilar metodológico, buena formulación y articulación de objetivos-medidas (programación de contenidos) y el diseño de herramientas consistentes para la recogida de información. A lo anterior habrá que añadir un cuidadoso tratamiento del documento en el que se plasme la formulación y el diseño del Programa.

2.2.3.1. Contexto y Diagnóstico

Una de las ausencias que saltan a la vista en el análisis de la Formulación de Programa es que la intervención formativa aparece desenraizada del contexto que la justificaría y del nuevo paradigma del desarrollo al que la formulación 2005-2008 alude someramente.

El resultado de la formación más eficaz sólo puede derivar de un análisis del contexto de un buen diagnóstico de necesidades, de su priorización, y del establecimiento de objetivos claros. Naturalmente, las necesidades serán distintas según el punto de desarrollo en el que se encuentre cada Estado y el pacto de gobernabilidad que mantenga con la ciudadanía.

Resulta indispensable disponer de análisis de contexto y de diagnósticos país. La AECID cuenta con esos instrumentos: el Marco País que ha de servir para situar el marco de las intervenciones. Los Programas de Formación (PIFTE, en particular) deberán tener en cuenta esos marcos para evidenciar lo que persiguen sus acciones.

2.2.3.2. Introducir mecanismos que puedan probar en los Programas de Formación la calidad de la apropiación. Una formación que responda a la demanda atendiendo a:

o *Buenas políticas de formación, de generación propia*

En el caso de la formación, las buenas políticas de generación propia deben promoverse en coherencia con la consolidación del sistema democrático, la equidad y cohesión social, el fortalecimiento de la sociedad civil, los procesos de descentralización y los de integración regional. Todo ello dando prioridad a los aspectos estratégicos frente a los operativos y capacitando aquellos focos sustanciales que potencien al máximo las transformaciones en los países y en la región:

- Mejorando la calidad de la formulación y diseño de las políticas públicas
- Reforzando los sistemas de seguimiento y la calidad de la implementación
- Promoviendo la gestión por resultados "para el desarrollo" integrando operativa y estrategia.
- Impulsando la función evaluadora y de rendición de cuentas en los Estados (Programas y Políticas Públicas).

Cuestiones todas ellas que debieran ser prioritarias en las propuestas de formación y que sugieren indicadores concretos.

Utilizar una metodología sobre la detección de necesidades y apropiación país que deje evidenciados los requisitos señalados.

- *Medidas que contrarresten la relación asimétrica entre receptores y donante, atendiendo a un ajuste que combine equilibradamente:*

- Los objetivos de la Agenda del Desarrollo, que ya traza prioridades y que se completan con los objetivos estratégicos de las Cumbres, que habrá que operativizarlos a través de acciones concretas.

- La demanda de los países receptores que, debidamente justificada, y en línea con sus propios objetivos habrá de encajar en los anteriores presupuestos. Será importante contar con los Planes de Desarrollo país.

- Las estrategias nacionales del país donante, que en el caso de la AECID se plasman en el Plan Director.

- Los estudios país serán indispensables para justificar las razones de intervención que requiere una ayuda eficaz.

Tener presente en el diseño de herramientas el equilibrio de todas estas cuestiones.

2.2.3.3. Programar los contenidos en base a las necesidades detectadas.

Establecer los contenidos adecuados supone partir de una buena articulación de objetivos medidas para poder establecer la contribución que aportan las actividades de formación a cada uno de los objetivos y estrategias y todo ello basado en la sólida detección de necesidades en el ámbito latinoamericano.

Para ello es necesario reforzar la metodología actual trazando bien la cadena entre las estrategias de formación, los objetivos específicos y las medidas para alcanzarlos: contenidos de la formación. Con el fin de operativizar al

máximo las recomendaciones se ofrece un ejemplo en el ANEXO , que no pretende más que ser orientativo, a partir de la actual línea de gobernabilidad democrática que señala el Plan Director 2009-2012.

Convendría tener en cuenta el cruce de espacios de decisión que actúa en el campo de la detección de necesidades en el desarrollo que derivan, por una parte, de los objetivos marcados en la Agenda internacional y de otra, de la selección de prioridad que marcan las Agencias de Cooperación en interrelación con los países receptores de la ayuda que las proponen.

En el caso del Plan Director 2009-2012, los contenidos de formación vienen orientados por las líneas estratégicas que se articulan en base a dos tipos de prioridades: A) Prioridades horizontales: 1) Inclusión social y la lucha contra la pobreza, 2) La gobernabilidad democrática y promoción de los de los derechos humanos, 3) Género en desarrollo, 4) Sostenibilidad medioambiental, 5) Consideración de la dimensión cultural y respeto a la diversidad. Y B) Prioridades sectoriales: 1) Gobernabilidad democrática, 2) Desarrollo rural y lucha contra el hambre, 3) Servicios sociales básicos: Educación, 4) Servicios sociales básicos: Salud, 5) Servicios sociales básicos: Agua y Saneamiento, 6) Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, 7) Sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat, 8) Ciencia, Tecnología e Innovación, 9) Cultura y desarrollo, 10) Género en Desarrollo, 11) Migración y Desarrollo, 12) Construcción de la paz, 13) Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, para el desarrollo de pueblos indígenas y para la población afrodescendiente.

La línea de gobernabilidad, en el PIFTE de 2005 a 2008, resulta una línea extremadamente desarrollada y compleja que requeriría una mayor claridad sobre su peso respecto a otras. En el nuevo Plan Director aparece como la línea que contiene el impulso a las "capacidades para el desarrollo", esta cuestión resulta un tanto confusa y habría que clarificar qué está al servicio de qué para diferenciar bien los objetivos de los instrumentos.

PIFTE, en su versión 2009 no puede probar más que un alineamiento nominal con la estrategia actual porque no cuenta en su formulación con el Plan Director y en consecuencia no está probada una buena articulación objetivos-medidas.

Se recomienda diseñar una herramienta de recogida de información sobre las actividades que contenga la cadena de articulación de los objetivos a los que contribuye cada curso de formación, tanto en el nivel operativo como en el estratégico.

Sería conveniente, también, realizar alguna sesión de trabajo con los participantes de la planificación en formación y Directores de los cursos de formación para aprobar una metodología en común.

PIFTE requiere una nueva reformulación estableciendo con claridad el alineamiento con los objetivos estratégicos y con una justificación de los pesos de sus actividades en función de los énfasis y apuestas que plantea el Plan Director

2.2.3.4. Diseñar partiendo de una arquitectura de criterios integradora: operativa-estrategia alineados con el Plan Director 2009-2012.

Los criterios para una política de formación deberán estar en línea con el conjunto de la política de desarrollo, por lo que la construcción de criterios con los que se van a valorar las intervenciones deben responder, en primer lugar a los referentes internacionales: la Declaración de Paris y sus 12 indicadores .

A la vez, el diseño debe responder a los criterios estratégicos de las políticas nacionales. El Plan Director señala como criterios: 1) ser coherente, integral y eficaz y 2) ser una política de calidad, consensuada y sostenible.

Además, para que esta política sea de calidad, consensuada y sostenible a medio y largo plazo es necesario que las actividades respondan a los criterios específicos del nivel operativo de los Programas de Formación: pertinencia, coherencia, cobertura, calidad e integración en la gestión para resultados del desarrollo, gestión de conocimiento, resultados e impactos.

Nivel operativo y estratégico deberán estar alineadas desde el inicio y dejar claros los criterios que servirán para valorar las intervenciones.

2.2.3.5. Los diseños de formación deben contener herramientas que permitan probar el impulso al intercambio de conocimiento sur-sur junto al tradicional norte-sur

2.2.3.6. Los diseños de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo deben partir de la premisa epistemológica de que el conocimiento se adquiere y no sólo se transfiere y deben diseñar las herramientas metodológicas que prueben que se actúa bajo esta orientación

2.2.3.7. La formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo debe atender en sus diseños a los tres niveles de capacidad señalados por el PNUD: nivel social, organizativo- institucional e individual y diseñar en sintonía con ello su batería de indicadores

Ello requiere un instrumento metodológico que prevea la recogida de resultados para esos tres niveles. Esta cuestión está en estrecha relación con la propia gestión de resultados para el desarrollo y la batería de indicadores que se ha diseñar.
Un esquema orientativo para una concepción integral se aporta en el Anexo:

2.2.3.8. Los diseños deben incluir en su formulación la ventaja comparativa del Programa

- Los programas debieran acompañarse también de un análisis de las acciones formativas que se llevan a cabo por los principales actores de la región, por las propias administraciones latinoamericanas (Planes de capacitación) y por las Escuelas e Institutos de Administración pública, lo que evidenciaría, como ya se ha señalado el valor añadido de la AECID en las actividades de

formación. Para mayor detalle sobre este tema consultar el cuerpo principal del informe.

Establecer con claridad la ventaja diferencial del Programa frente a otro tipo de formación similar.

2.2.4. Mejorar la gestión para resultados

La gestión de resultados para el desarrollo de la acción formativa AECID debe estar integrada en el modelo que recoge el Plan Director 2009-2012 en su Anexo 2. Marco de Resultados por ámbitos estratégicos y Anexo 3. Marco de Resultados por Sectores.

Aunque los resultados de PIFTE y su gestión para el período 2005-2008 han resultado muy positivos, hay que señalar que la gestión para resultados de desarrollo que persigue el nuevo Plan Director va más allá de los buenos resultados de la gestión. PIFTE carece de un sistema integrado de gestión y seguimiento operativa-estrategia de las acciones basado en una sólida metodología en línea con lo que sugiere el Plan Director.

Se recomienda tener en cuenta las orientaciones que avanza la evaluación sobre el diseño de un modelo integral operativa-estrategia, poniendo el énfasis en la necesidad de un sistema de seguimiento y de una batería de indicadores que lo sustente, así como en la necesidad de impulsar la evaluación como instrumento de aprendizaje y de rendición de cuentas de los Programas de Formación en su formulación, implementación, resultados e impactos.

2.2.4.1. Necesidad de sistemas integrados de información

Se requiere proveer información apropiada y representativa sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo":

(i) Nivel estratégico

- Las funciones de seguimiento y evaluación deberían proveer la información apropiada y representativa del conjunto de la Cooperación española.

(i) Nivel operativo

- Avanzar hacia un sistema de seguimiento que informe sobre la aportación a resultados de cada acción.

Para ello, resulta una palanca importante el impulso político de la Agencia a la rendición de cuenta de su acción pública en una doble dirección: a) hacia los parlamentos internos de los países y hacia los países receptores y para ello es necesario contar con una metodología mucho más consistente.

Será esencial en formación:

i) Potenciar o crear estructuras, incentivos y capacidades necesarias para recopilar y disponer de evidencias de resultados de desarrollo que ayuden al proceso de toma de decisiones (planificación estratégica).

ii) Reforzar el nexo entre la planificación y la ejecución con el seguimiento y la evaluación de los programas de formación (integración estrategia-operativa).

iii) Fortalecer la coordinación de todos los actores hacia una agenda evaluadora común en propósitos y principios (Fortalecer los mecanismos y procesos de coordinación).

Sería necesario avanzar hacia un sistema integrado de gestión operativa-estrategia, un seguimiento de las acciones acompañado de sólida metodología para la recogida de información y evaluar resultados e impactos desde una visión integral para poder valorar la intervención en su conjunto y en todas las fases del proceso.

El Plan Director reconoce que los sistemas de gestión integrada son todavía muy inmaduros para hacer una buena aportación a resultados para el desarrollo por lo que cualquiera de las anteriores líneas de acción señaladas resulta una cantera interesante de formación.

La gestión de resultados para el desarrollo de la Formación AECID debería estar integrada en el modelo que recoge el ANEXO 2 y 3 del Plan Director respondiendo a la pregunta de cuál es la contribución de la formación a la Ayuda al Desarrollo.

Algunas herramientas de esta evaluación proporcionan orientación para abordar un diseño más integral que responda a esa nueva gestión para resultados de desarrollo, con la salvedad de que las propuestas son puramente metodológicas sin entrar en el asunto de la planificación y formulación que le corresponde a la AECID y sobre la que esta evaluación avanza, simplemente, elementos para la reflexión. Así, se podrá encontrar en el cuerpo del informe un mayor desarrollo sobre:

2.2.4.2. Orientaciones para un sistema de seguimiento integral y una bateria de indicadores ad hoc para cada nivel en la línea del esquema que presenta el Anexo…

2.2.4.3. La necesidad ineludible dentro del nuevo modelo de gestión y de estrategia de evaluar resultados e impactos

La evaluación de los programas de formación debe incorporarse de manera habitual a todas sus acciones y niveles si la AECID quiere responder a resultados para el desarrollo.

2.2.5. Mejorar la coordinación institucional y complementariedad de actores

Aunque se vienen haciendo esfuerzos, la coordinación institucional en España sigue siendo un desafío para poder responder a una ayuda eficaz por parte de la Cooperación española.

Se propone llevar a la Comisión Sectorial una propuesta sobre la coordinación en este campo específico para la construcción de un mapa conjunto de la formación española en el campo de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

En cuanto a la coordinación sobre el terreno con los países, se considera fundamental para responder a los criterios de apropiación, alineamiento y armonización con los países. Se considera pieza clave en este aspecto un mayor papel de los Centros de Formación en el proceso de planificación.

3. CONCLUSIÓNES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO (PIFTE) CON LA AGENDA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

En el marco actual del desarrollo es ineludible que hay que operar bajo los principios de las directrices internacionales, en particular, los Principios de la Declaración de París: apropiación, alineamiento con las estrategias y procedimientos del país, armonización de las acciones de los donantes, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

La conclusión más rotunda sobre el alineamiento de PIFTE con la Agenda internacional del Desarrollo deriva de las conclusiones de los análisis anteriores. Si el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada no está convenientemente alineado con la nueva estrategia española del Plan Director 2009-2012, no cabe esperar un alineamiento correcto con la estrategia internacional (DP)

Sin embargo, la conclusión debe matizarse y contextualizarse.

La Declaración de Paris y los sucesivos acuerdos fijan una hoja de ruta de compromisos prácticos que han de cumplirse en 2010 y 2015. Por lo que se trata de un proceso que está en marcha y que presenta logros desiguales en el conjunto de la Cooperación al desarrollo.

Por ello, el análisis evaluativo sobre este último apartado de la integración de los programas de formación con la estrategia internacional ha tomado como premisa dos puntos clave de la Declaración de Paris: La apropiación democrática por los países (en la línea que señala la OCDE 2007 para situar los resultados de España b) y el avance de los países en la gestión para resultados de desarrollo.

Con esa finalidad se han tenido en cuenta algunas lecciones sobre el estado de la cuestión de la implementación de los principios de la Declaración de Paris para una ayuda eficaz que derivan de a) el debate sobre los principios que sigue abierto, b) los resultados de la evaluación intermedia sobre la implementación de París.

De especial interés son los resultados de esta última que concluye:

- No es posible, por el momento, hablar de calidad de la apropiación por parte de los países receptores.
- La gestión basada en resultados para el desarrollo está lejos de ser operativa en la mayoría de los países –donantes y receptores.

De lo anterior se deduce la dificultad general que están teniendo todos los países para llevar a cabo la implementación de Paris.

Quizá una pregunta de evaluación más ajustada a la realidad habría sido preguntarse por el avance de los cambios que se están produciendo para mejorar los Programas de Formación AECID en línea con los compromisos de Paris y dónde se encuentra la AECID para lograr esos compromisos – por lo que respecta a valorar el objetivo de esta evaluación: los programas de formación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

El compromiso más visible es, tal vez, la propia evaluación como herramienta de conocimiento y aprendizaje y posible orientación de la futura planificación, además de instrumento de rendición de cuentas. Precisamente, el objetivo último de la evaluación es la integración de los Programas de Formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo (PIFTE) en la estrategia general, que va mucho más allá de los resultados operativos. Y precisamente, el enfoque estratégico en evaluación requiere de la consideración, en mayor medida, de las evidencias contextuales.

El actual enfoque del Desarrollo es relativamente nuevo para pretender resultados positivos en tan breve tiempo, especialmente si se parte de intervenciones diseñadas con los viejos presupuestos.

Muchas de las cuestiones de la Declaración de Paris siguen siendo objeto de debate y exigen clarificación.

Se necesitan instrumentos claros y precisos que hagan percibir el alcance de las metas y los objetivos finales.

El camino hacia el nuevo enfoque es costoso, sin embargo, hay un buen número de cuestiones de mejora sobre las que se puede ir avanzando como ha dejado en evidencia esta evaluación.

Para ello, en primer lugar, habrá que aplicar las recomendaciones que se vienen planteando, reforzar los diseños y los instrumentos metodológicos de las intervenciones de formación en la línea señalada: trabajar en los tres niveles de la formación e integrando operativa y estrategia. Por lo que ha este análisis se refiere también hay que integrar el nivel operativo, la

estrategia España y la estrategia internacional como venimos mostrando en esta evaluación.

Habría sido fácil concluir rotundamente sobre la necesidad de reformular PIFTE con un diseño metodológico que permita dar respuesta al alineamiento con las estrategias internacionales (Agenda del Desarrollo).

Sin embargo, con el mismo espíritu constructivo y práctico que ha guiado esta evaluación y sus recomendaciones se ha tratado de trascender lo genérico y abstracto, que es uno de los grandes desafíos y avanzar en el informe recomendaciones concretas sobre algunas líneas de trabajo que afectan principalmente al alineamiento internacional, en particular:

1. Incorporar a los diseños de los programas de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo los objetivos de la estrategia multilateral con una clara articulación de medidas, que justifique la contribución de las acciones a los objetivos.

2. Utilizar, en lo posible, las herramientas metodológicas internacionales disponibles para un mejor alineamiento de los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo que proporcionen resultados más homogéneos.

   Se ha hecho hincapié por su valor estratégico y esencial en especialmente en:

   2.1 Reforzar las de herramientas de identificación de déficits de capacidades en el marco general región-país y en el concreto de cada organización, seleccionando algunos ejemplos que podrían servir para el debate.
   2.2. Recomendar la utilización de estándares e indicadores internacionales disponibles
   2.3. Utilizar las evaluaciones de gobernabilidad, útiles tanto en sus resultados como en sus diseños.

La evaluación ha dejado un buen número de evidencias sobre las cuestiones a examen. Se han resumido en este epígrafe las fundamentales que pudieran afectar más a la toma de decisión sobre el Programa.

Antes de finalizar, hay que señalar que el campo del desarrollo, la gobernabilidad y el fortalecimiento de capacidades está lleno de avances pero también de espacios de intervención confusos. Se manejan conceptos muy abstractos y polivalentes la mayoría de ellos difícilmente operativizables. Hay muchos interlocutores y múltiples voces que opinan de manera contraria sobre los mismos aspectos. Las transformaciones que requiere el nuevo enfoque de desarrollo necesitan su tiempo y no es posible abarcar todas las cuestiones al mismo tiempo.

Tampoco se pueden obviar algunas cuestiones sobre el Programa, ya no en el marco de las evidencias, sino de la opinión que suscita y su percepción dentro de la AECID como en el seno de la Administración pública española y

el de las Administraciones latinoamericanas, que podrían tener su peso respecto al posicionamiento a favor o en contra del Programa. Sin embargo, la única forma de poder responder con sólidos elementos de juicio sobre la aportación de la formación al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo pivota, fudamentalmente, sobre un diseño eficaz y una buena metodología, cuando eso esté construido con mayor solidez, adaptando el Programa a los nuevos tiempos será posible determinar con contundencia la eficacia del Programa no sólo en el nivel operativo como muestra ahora, sino en el nivel estratégico que puede ser el más relevante. Por ello se considera lo más prudente introducir las medidas de mejora que se recomiendan porque se aprecian en el Programa valores importantes que convendría ponderar.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso G. y Jiménez, J C. (Coords.) (2008). Fortalecimiento institucional y desarrollo. Biblioteca Nueva. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo. Madrid.

Alonso, J. A. y Garcimartin, C (2008). Acción Colectiva y Desarrollo: El papel de las Instituciones. ICEI. Ed. Complutense S.A. Madrid.

Alvarez Travieso, R. C. (2010) "El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: una falsa panacea". FRIDE. *Policy Brief,* núm. 30, enero 2010.

Banco Mundial (1997) *Informe sobre desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación.* Banco Mundial. Washington.

Banco Mundial (1998) *Más allá del consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*. Banco Mundial Washington.

Banco Mundial. *Governance Matters 2008. Indicadores Mundiales de Buen gobierno 1996-2007*. World Bank Institute.

Banco Mundial. Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial. *La capacidad al servicio del fortalecimiento*. http://www.bancomundial.org/evaluacion/training/index.html.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997) *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001) *Red de gestión pública y transparencia, la reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Inst. de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003) *Estrategia de Modernización del Estado.*

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Informe 2006. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, K. Wahsington.

Bandeira, P. (2009) *El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuesta de acción*. CEU ed. Madrid, Doc. de trabajo serie CECOD, núm. 5.

Barzelay, M (1998) Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva y de la Administración Pública. FCE. México.

Berensztein, S. y Böhmer, M. (sin fecha) *Construyendo capacidad institucional en América Latina: Los proyectos de hermanamiento. Punto Europa,* año 2, núm 3. Buenos Aires.

Bresser Prereira, L C. (1998) "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". CLAD. *Desarrollo Económico*, núm 150, Vol. 38.

Bonifacio, J A. y col. (2003) "La Política de Formación de Funcionarios del INAP". Buenos Aires, Agosto, 2003.

Caballero, V. y Gómez-Echeverri, L. (2008). "Desarrollo institucional y creación de capacidades en el desarrollo internacional. Una aproximación a las propuestas conceptuales del PNUD". Fortalecimiento institucional y desarrollo. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid 2008.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI "Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado". Lisboa, Portugal, 25-26 jun. 2009.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

Colino, C. (2006) et alt. *Plan de acción de fortalecimiento de las administraciones públicas.* Diagnóstico. MAE. AECI. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

Combar, A.D.(2008) "Reseña de capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina". *Eure*. Santiago de Chile. Abril, año/vol.XXXIV, núm. 101, 2008, págs.149-152.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*. Bruselas, 30.8.2006. COM (2006) 421 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité Económico y Social Europeo. *Gobernanza y Desarrollo*. Bruselas, 20.10.2003. COM (2003) 615 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. Bruselas 30.09.2009. COM (2009) 495/3.

Comisión Europea: *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. COM (2005) 636 final.

Comisión Europea: *Institucional Assessment and capacity development. Why, what and how?. European Commission. EuropeAid. Tools and methods*". Series. Doc. Nº1. Sept 2005.

Cerrillo, A.(2001) "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad" *Rev. Instituciones y Desarrollo*, núm.8 y 9 (2001) págs. 543-576.

CEPAL (2007). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Carib*e. Michigan State University, NNUU, Santiago de Chile.

CEPAL (2008) *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL. Santo Domingo, 9-13 jun 2008.

Cooperación para el desarrollo. Unión Europea- América Latina. Fuentes documentales en las áreas de política y metodologías, 1990-2005. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura de Cartagena de Indias. Colombia, 2005.

Cunill Grau, N (2008) "La gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica?". *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Foro de Alto Nivel. Paris, 28 feb-2 mar 2005.

Díaz Gómez, N.R. "Formación y capacitación de los funcionarios públicos en Guatemala". *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

Echebarría, K (2004) "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad". *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2-5, nov. 2004.

Echebarría, K (2005). "El impulso a la evaluación a través de la efectividad del desarrollo en los organismos multilaterales de crédito. El caso de los programas de reforma institucional". *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

Enemark, S.(2006) “Capacity Building for Institucional Development in Surveying and Land Management”. *Promoting Land Administration and Good Governance. 5th. FIG. Regional Conference. Accra, Ghana*, March 8-11, 2006.

Estrategia de Gobernabilidad democrática, participación ciudadana y Desarrollo Institucional (2008). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponible en http:// www.maec.es.

Estrategia institucional: Lineamientos estratégicos y de actuación para la implementación y consolidación de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y El Caribe. AECID- Fundación DEMUCA.

Estudios sobre la Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública (2003). Estudios de casos: MAP, FIIAPP.

Falivene, G M.(2003) “Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 oct. 2003.

FIIAPP (2008) *España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucional: construyendo gobernanza democrátic*a. Documentos de Gobernanza y Globalización.

FIIAPP (2008) *Construyendo liderazgo para la cohesión social*. IV Ed. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, jul. 2008

Freres, Ch y Sanahuja, J.A (2005) *Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, nov. 2005.

Freres, Ch, Gratisu, S,Mallo, T, Pellicer, A y Sanahuja, J.A. (ed) (2007) *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina*? Doc. Nº15. Fundación Carolina,CeALCI, Madrid, sept. 2007.

Fukuyama, F (2003). *Capital social y desarrollo: la agenda venidera*. CEPAL *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Cari*be*: en busca de un nuevo paradigma.* Michigan State University, NNUU, Santiago de Chile, 2003.

Gerardo Molina, C (2002) “Modelo de formación de políticas y programas sociales”. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.* BID-INDES.

Guía para la Evaluación de Impacto de las Acciones Formativas en las Administraciones Públicas. INAP. 2008.

Guía Metodológica para la formulación del Plan Institucional de Capacitación y del Plan Operativo de Capacitación. Buenos Aires.

Guía Metodológica para la Gestión del Ciclo de un intercambio de experiencias. EUROSOCIAL, Madrid, marzo, 2006.

Hintze, J. *Guía para la Evaluación de la capacidad institucional*. TOP. Herramientas. Disponible en http//: www.top.org.ar–top@top.org.ar

Hursey, Charlotte (2005) "Construcción de capacidad: Perspectivas del Sector de ONG en España". INTRAC, mayo, 2005.

Iacoviello, M, Zuvanic, M y Tomáis, M (2003) "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina". *VIII. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 oct.2003.

Informe CLAD (1998) Doc. "Una nueva gestión pública para América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consejo Científico CLAD, 14-oct ,1998.

Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. Estudios SEGIB, nº4. Secretaría General Iberoamericana, nov. 2009.

Informe Barómetro. Plan regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana., occt.2008-marz. 2009.

Larrú Ramos, J.M. (2005) "Ayuda al Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en los países de Renta Media: Sugerencias para España". *Instituto y Desarrollo* núm *19. 2005.*

Larrú Ramos, J.M. (2009) La ayuda al desarrollo: ¿Reduce la pobreza? Ed. Biblioteca Nueva. Madrid, 2009.

Longo, F (2001) "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. *Reforma y Democracia*, núm 19, feb, 2001.

Longo, F (2003) "La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31, oct. 2003.

Longo, F. (2009) "Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos". *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 oct. 2009.

Mack, L.F. (2008) "Estrategias de formación del Instituto Nacional de Administración Pública, de la República de Guatemala. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina., 4-7 nov. 2008.

Madoery, O. (2006) "La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena". *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

Martínez Puón, R. (2008) “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: Buenas y malas noticias”, *Enfoques*, Universidad Central de Santiago de Chile, págs.127-143.

Meyer, S.(2009) “Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda”. FRIDE. Working Paper/Documento de trabajo, 86, jun. 2009.

Meyer, S and Schulz N-S. (2008) “Apropiación con adjetivos”. FRIDE, Working Paper/Doc de trabajo Nº 59, marzo, 2008.

Moreno Jaime, (2007) C. “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”. *Rev. de Ciencia Política*. Vol. 27, núm. 2, págs. 131-153.

Napolitano, A. y Gª Laval, B. “Formación para el fortalecimiento de la Gestión Pública desde y con las organizaciones: las experiencias del Instituto Provincial de la Administración Pública de Buenos Aires”. Dirección de Estudios e Investigaciones. Anuario 2004.

Nogueira, M A (2006) “Reforma do Estado e Fortalecimiento da Democracia”, *Nueva Sociedad,* Buenos Aires, 2006.

Ocampo, J.A. (2001) “Los retos del desarrollo Latinoamericano y caribeño en los albores del siglo XXI*”. ICE. La nueva agenda de América Latina*, núm. 790, feb-mar, 2001.

Ocampo, J.A. (2002) “Retomar la agenda del desarrollo”. *Reforma y Democracia,* núm. 22, feb. 2002.

Ocampo, J.A. (2003) *Capital social y agenda del desarrollo.* CEPAL Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Michigan State University, NNUU, Santiago de Chile.

OCDE*. Examen Pares. España (2007).* Comité de Ayuda al Desarrollo.

OCED. “*Síntesis Report: Capacity Develepment on the road to Accra*”. OECD/DAC, Mayo, 2008.

Olmo García, del. (2005-2006)“El futuro del sistema institucional de la Cooperación Española”. Rev. *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72. Dic 2005, págs. 67-83.

Ospina, S. (2002) “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, oct.2002.

Oszlack, O. (1996) “Estados capaces: un desafío de la integración”. Seminario Taller: *La Función Pública Nacional y la Integración Regional* CEFIR, Montevideo, 1996

Oszlak, O. (2001). “El Estado transversal”. *Encrucijadas.* Universidad de Buenos Aires, año uno, núm. 6, abril, 2001.

Oslaz, O. (2001) “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situaciones y retos futuros”. Doc. de trabajo del BID. Washington.

Oszlak, O y Orellana, E (sin fecha) “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”.

Oszlack, O (2006) “El Estado Democrático en América Latina y el Caribe”, *Nueva Sociedad.* Buenos Aires, 2006.

Oszlack, O (2004) “Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

Oszlak, O. (2008) “El Estado Democrático en América Latina y el Caribe”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, 2008.

Parlamento Europeo: *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balances y Perspectivas.* Departamento temático Políticas Externas. ES. Abr, 2008.

Parlamento Europeo: *Rapport de la Comisión au Conseil et au Parlement Européen (2009) sur* ”*Les politiques communautaires en matière de développement et d’aide extérieure et sur leer mise en oeuvre en 2008*”. Bruselas, 30.6.2009. COM (2009) 296 final.

Plan Anual de la Cooperación Internacional, 2009. Ministerio de Asuntos Exteriores. Mayo, 2009.

Plan Director de la Cooperación española 2009-2012. Ministerio de Asuntos Exteriores, España, 13 de febrero, 2009.

Prats i Català, J. (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Reforma y Democracia,* núm 11, jun, 1998.

Prats i Català, J. (s/fecha) “Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública”. *Biblioteca ideas*. Instituto de Gobernabilidad. Barcelona. Disponible en http//: www. iigov.org.

Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE). Disponible en http//:www aecid.es/pifte

PNUD (2008) *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Feb.2008. Disponible en http// www.democracia.undp.org.

PNUD (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de desarrollo*. Disponible en http//: www.undp.org/eo/handbook.

PNUD (2009): *Apoyo a evaluaciones de Gobernabilidad Democrática dirigidas por Países*. Nota práctica. Feb. 2009.

Ramió Matas, C. (2007) "La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de la República Dominicana", Doc. CIDOB América Latina, núm. 19. Barcelona, 2007.

Ramió, C. (2002) "El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de los organismos públicos de los países de América Latina". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

Repetto, F. (2003) "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31, oct. 2003.

Repetto, F. (sin fecha) "Capacidad Institucional un camino para enfrentar los desafíos de la política social". Disponible: www.top.org.ar.

Rosas Huerta, A. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura.*Universidd Autónoma Metropolitana – Xochimilco. DF México. Disponible en http//: www.redalyc. uaemex.mx/src/inicio/ArPdfRed.jsp?iCve=26711160006.

Rutty, MG (2001) "Evaluación de impacto de la capacitación en el sector público y privado", Buenos Aires. Disponible en http:// www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/rutty.htm.

Rutty, MG (2005) "Estudio comparativo de modalidades de evaluación de impacto" 3er. *Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración*: *Repensando las relaciones entre estado, democracia y desarrollo*. San Miguel de Tucumán, 2-4 de jun.2005.

Rutty, M.G (2003) "La cultura de la evaluación y las prácticas de la evaluación de impacto en capacitación en la administración pública y privada". *III Congreso Nacional y I Internacional de Investigación Educativa*. Cipolletti, octubre 2003.

Sanahuja, J. A. (2004) "América Latina y la Unión Europea: La Agenda de Guadalajara y el Estado de las Relaciones Birregionales. *Investigación y Desarrollo*, vol.13. núm.1, julio. Universidad del Norte de Barranquilla, Colombia, págs.158-183.

Sanahuja, J. A. (2004) "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea – América Latina ", en Nueva Sociedad núm. 189, enero-febrero, 2004, pág. 81-96.

Sanahuja, J. A. (2008) "¿ Más y mejor ayuda? La declaración de París y las tendencias en la cooperación para el desarrollo", en Mesa M (coord): *Paz y Conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales.* (CEIPAZ Anuario 2007-2008). Madrid/Barcelona 2008.

Santiso, C. (2001) "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Rev. Instituciones y Desarrollo,* núm. 8 y 9 (2001), págs. 325-366.

Santiso, C. (2004) "Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario". *Rev. CEPAL*. Núm. 83, agosto 2004

Serafinofff, V. (2006) "El Estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema" en *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, 2006

Soriano Ortiz, R. "La cooperación española con Iberoamérica, (2005-2008) Presentación. Caracas, 4, mayo, 2005.

Tobelem, F (1993) Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional. Banco Mundial. Washington.

Villoria Mendieta, M (2009) " Capacidades para gobernar el futuro a través del proceso de formación de políticas públicas". *XIV Congreso Internacional del CALD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 oct. 2009.

Ventura Camejo, R.- "Experiencia de la Función Pública en República Dominicana". *Seminario-Taller: Nuevas tendencias en la Organización de Sistemas de Empleo Público*. San José de Costa Rica, 13 feb, 2009.

Zubriggen, C. (2008) "La nueva agenda del desarrollo. ¿Dónde queda el Estado?". *Doc Nueva Sociedad*. Buenos Aires,

Zuvanic, L y Iacoviello, M. (2005) "Institucionalización y burocracia en América Latina". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pú*blica. Santiago, Chile, 18-21 oct.2005.

Documentos internos AECID:

Memoria 2008 Centro de Formación AECID. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Memoria 2008 Centro de Formación AECID. La Antigua, Guatemala.
Memoria 2008 Cartagena de Indias, Colombia.

ANEXOS

ÍNDICE

ANEXO 1: RAZONES SOBRE LA COMPLEJIDAD DEL ENCARGO 245
ANEXO 2: 246
2.1. ANÁLISIS CONCEPTUAL246
2.2 CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO 254
ANEXO 3: HITOS CLAVE EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA AYUDA AL DESARROLLO 255
ANEXO 4: DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIONES O INSTITUCIONES (Joan Prats) 257
ANEXO 5: 259
5.1. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LAS EVALUACIONES DEL BANCO MUNDIAL SOBRE CAPACITACIÓN 259
5.2. ÁREAS SEÑALADAS POR EL BID PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LA FORMACIÓN 260
ANEXO 6: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO 262
ANEXO 7: BREVE SÍNTESIS SOBRE LOS ENFOQUES DE FORMACIÓN 263
ANEXO 8: 265
8.1 CRITERIOS DE EVALUACIÓN 265
8.2 ARQUITECTURA DE CRITERIOS 266
ANEXO 9: ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INTERNACIONAL CON LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO 267
ANEXO 10: HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN 280
ANEXO 11: CUESTIONARIO PARTICIPANTS EN CURSO DEL PROGRAMA PIFTE 281
ANEXO 12: ENCUESTA A LAS ENTIDADES COLABORADORAS SOBRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS DEL PROGRAMA PIFTE 290
ANEXO 13: FICHA FACILITADA POR LA AECID PARA LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN SOBRE LAS PROPUESTAS DE ACTIVIDADES 293
ANEXO 14: ALINEAMIENTO DEL PROGRAMA PIFTE CON EL PLAN DIRECTOR 2005-2008 294
ANEXO 15: ALINEAMIENTO DEL PROGRAMA PIFTE 2009 CON EL PLAN DIRECTOR 2009-2012 297
ANEXO 16: HERRAMIENTA DE ORIENTACIÓN PARA LA METODOLOGÍA QUE DEBERÍA INSPIRAR EL FUTURO PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN (PIFTE, EN PARTICULAR) ... 301

ANEXO 1

RAZONES SOBRE LA COMPLEJIDAD DEL ENCARGO

- El marco global del desarrollo y sus compromisos.
- El marco europeo
- El confuso marco conceptual sobre el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.
- Los escasos estudios sobre la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y sus metodologías.
- El peso político de los contenidos de formación en este campo: gobernabilidad, desarrollo institucional, participación ciudadana…
- Los cambios que ha sufrido el paradigma de la formación en este siglo.
- La situación de renovación y reforma en la que se encuentran la mayoría de las Agencias y organismos multilaterales para adaptarse al nuevo enfoque de desarrollo.
- El entorno regional en el que opera el Programa a evaluar: América Latina con países tan diferentes en el grado de desarrollo.
- La influencia de los organismos multilaterales en la orientación de los contenidos de la formación para el fortalecimiento de capacidades.
- La dificultad de probar el éxito de las intervenciones de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo partiendo de los viejos diseños a los que responden.
- La dificultad de medir apropiación de los países de las intervenciones de formación.
- La necesidad de diferenciar entre los distintos agregados de la capacidad que se pueden fortalecer para poder hablar de logros concretos.
- Lo novedoso de articular criterios de orden estratégico y operativo para evaluar las intervenciones públicas
- La diversidad de contenidos que abarca la formación PIFTE
- La complejidad de actores que intervienen en el Programa y la necesidad de compartir valores para identificar con precisión los déficits de capacidad adecuada y los objetivos de desarrollo.
- La novedad de valorar las intervenciones bajo los criterios de la nueva gestión para el desarrollo.

ANEXO 2

2.1 ANÁLISIS CONCEPTUAL

Capacidad para el Desarrollo. Capacitación estatal (capacidad política, institucional, administrativa, técnica). Capacidad de gestión estatal, Capacidad para gobernar (Gobernabilidad) y capacidad administrativa

- ***Fortalecimiento de capacidad (capacity building)***

Numerosas actividades de asistencia técnica que llevaron a cabo los organismos internacionales en el campo de la educación, infraestructuras, formación del capital humano, etc, no alcanzaron los objetivos del desarrollo y mostraron[105] que, en general, lo que se estaba aplicando era un tipo de capacitación técnica que no repercutía en el fortalecimiento de los países.

Surge, desde los años ochenta, la idea de construir capacidad (*capicity building)* para un mayor éxito de la cooperación, con interpretaciones no del todo unánimes. El enfoque, deriva, fundamentalmente, de la conclusión de que las intervenciones de cooperación para obtener mejores resultados deben ir más allá del ajuste estructural. Se requiere, a la vez, mayor capacidad por parte de los países receptores para implementar las intervenciones. A partir de entonces, se propone concentrarse en la "construcción de capacidades", lo que supone, entre otras cosas,[106] una mejora de la eficiencia de la administración pública (BM, 1989,5).

La manera en que se ejerce el poder y se gestionan los recursos económicos y sociales de un país va a impulsar nuevas corrientes en el abordaje de las intervenciones de cooperación con un predominio en las reformas administrativas. El enfoque no iba a ser ajeno a las posiciones macroeconómicas de reducir el Estado a mínimos y a las corrientes gerencialista de la Nueva Gestión Públicas.

Capacidad estatal y sus agregados: capacidad para gobernar y capacidad para administrar.

- ***Capacidad estatal***

El resumen sobre las asistencias técnicas en los años ochenta, deja en evidencia que se ayudaba a los participantes a adquirir nuevos conocimientos, pero no ha dejado probado la mejora de resultados en sus organizaciones. Para poder pasar del aprendizaje individual a la obtención de mejores resultados en las organizaciones el contenido de las actividades de capacitación se debía ajustar cuidadosamente a las necesidades de la organización. Aún así, enseguida saltaron a la luz otras evidencias, de la mano de las críticas a las reformas administrativas y el retorno del Estado al primer plano de la vida política, el fortalecimiento de las organizaciones

[105] Ver Conclusiones sobre trabajos de evaluación de capacidad del Grupo de evaluación independiente del Banco Mundial: http://www.bancomundial.org/evaluacion/training/index.html. Algunas de esas conclusiones se han utilizado como hipótesis de trabajo en esta evaluación.: "los buenos resultados de la capacitación dependen de diseños eficaces".

[106] Atención a esta matización porque la eficiencia de la administración se señala entre otras cosas y no como un foco único. Porque precisamente el enfoque único en la eficiencia fue la premisa más negativa de la Nueva Gestión Pública.

no es el de las instituciones y cualquiera de ellas son sólo elementos del conjunto de la **capacidad estatal.**

"Se entiende por capacidad estatal la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas"[107]. Desde esta perspectiva amplia el objetivo general es el valor social que se define y redefine de modo constante a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y dotaciones de recursos de poder diferentes. El valor social, en el marco de las nuevas estrategias para el desarrollo, no puede ser otro que: reducir la pobreza, propiciar la equidad redistributiva y fomentar la cohesión social.

Esta aproximación a la capacidad estatal, resulta un punto de partida más onmincomprensivo, aunque en exceso general. Habrá que descomponer u operativizar qué es exactamente la capacidad estatal.

La capacidad estatal es un agregado que se confunde con muchos de sus componentes o dimensiones. Puede resultar esclarecedor partir de la diferenciación de capacidades estatales que hace Grindle (1996) al distinguir cuatro tipos:

(i)"capacidad política": habilidad de los Estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la participación social en la realización de las decisiones y en la resolución de conflictos. Conectada directamente con los principios de la gobernabilidad qué respondería al cómo gobernar, cómo hacer política y qué políticas [diseñar] para generar capacidad para el desarrollo.

(ii)"capacidad institucional": busca significar la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.[108] Se trata de una línea de mejora y fortalecimiento de las instituciones públicas y no públicas por el valor que se concede a éstas desde los años 90 en el desarrollo democrático. Se traduce en el valor de la capacidad relacional del Estado con las instituciones.

(iii)"capacidad administrativa": habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios. Esta capacidad también es un agregado de otras en cuanto que la capacidad estatal que generan las Administraciones, por una parte, se relaciona con la capacidad política al planificar y formular las políticas públicas y por otra, con la capacidad de gestión estatal al implementarlas, con diferencias claras entre los niveles decisores técnico-políticos, administradores-gestores y prestadores de servicios. En este último nivel se puede aludir a la capacidad relacional de la Administración con otras instituciones y con los ciudadanos.

(iv)"capacidad técnica":habilidad de los Estados para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de políticas económicas.

Esta última definición no resulta satisfactoria por una cuestión obvia: la capacidad técnica de los estados no puede centrarse sólo en las políticas económicas[109]. En

[107] Repetto,F.- "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Panamá, 28-31 Oct. 2003.

[108] Repetto, F.- "Capacidad Institucional un camino para enfrentar los desafíos de la política social". Disponible: www.top.org.ar.

[109] El debate sobre la repercusión del las políticas económicas en America Latina, en particular las derivadas del Acuerdo de Washington excede este trabajo pero no ha sido posible elaborarlo sin tenerlo en cuenta.

particular cuando la propia Agenda del desarrollo (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Declaración de Paris y los Consensos de Monterrey y Doha, 2008) concibe la política de cohesión social como fundamental y empiezan a emerger otras políticas como las medioambientales o las de innovación con un importante peso técnico como motor de cambio. Incluyendo una visión más amplia de la generación de capacidad técnica serviría el esquema de Grindel.

Algunos autores[110] prefieren aunar las capacidades anteriores bajo dos subtipos: **a) capacidades políticas y b) capacidades administrativas** que en conjunto, aludiría al contenido de otro término ineludible**: la gobernanza**. La capacidad de los estados se plasma en su capacidad para gobernar y administrar**.** En líneas generales estaríamos de acuerdo con que la respuesta a nivel estratégico sobre el fortalecimiento de capacidades correspondería a esta distinción, con una precisión que se desarrollará más adelante: con la finalidad última del desarrollo.

Podría darse capacidad estatal en una línea que no fuera para el desarrollo, de la misma manera que hay que clarificar de qué tipo de gobernanza[111] se está hablando. El concepto no es el mismo para todos los organismos internacionales.

En cualquier caso, dando por buena la anterior distinción, se hace necesario operativizarla de una manera más concreta.

Que exista capacidad estatal o capacidad de gestión estatal[112], por la que se sustituye muchas veces, para generar valor público puede depender de uno o más de los siguientes factores:

a) que los actores involucrados (*stakeholders*) fijen y/ o acepten en su interacción ciertas reglas del juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles;
b) que sus responsabilidad y relaciones se basen en acuerdos y compromisos establecidos;
c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión;
d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción[113];
e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de la función pública profesionalizada; y/o
f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión.

Lo anterior pone en evidencia que la capacidad estatal tiene componentes políticos y administrativos muy complejos e interrelacionados. Estos atributos de tan diversa índole influirán en el diseño de las intervenciones adecuadas para resolver su déficit y en y en los sistemas de medición adecuados para su valoración.

Además, como señala Weiss (1998) la capacidad estatal requiere también la habilidad para adaptase a los shocks y a las presiones externas. Este enfoque resulta de interés porque la acción estatal es muy compleja y tiene condicionamientos dentro y fuera del Estado, cuestión que no se debe obviar al planificar las intervenciones de fortalecimiento de capacidad.

---

[110] Repetto, F. op. cit.Disponible en www.top.org.ar.
[111] El adjetivo "buena gobernanza" good governance es indicativo de que podría darse una gobernanza que no fuera buena.
[112] El término no es del todo correcto porque limita la capacidad estatal a la gestión y no a la generación que es el otro eje. Una cosa es generar capacidad estatal y otra gerenciarla.
[113] El aparato institucional del Estado como sistema de producción tiene como finalidad central satisfacer determinados valores, objetivos, expectativas y demandas sociales.

o ***Capacidad para gobernar (Gobernabilidad)***

La gobernanza[114] es un término polisémico, controvertido y diverso cuyo origen surge precisamente en el campo del desarrollo. Es un concepto difícil de definir y más aún de operativizar. "Los organismos internacionales, los institutos de estudio para el desarrollo, las agencias de cooperación, ofrecen diversos enfoques sobre el término enfatizando diferentes aspectos: el rendimiento institucional público (Banco Mundial), las relaciones entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza (UE, PNUD; SIDA), las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza (DFID) o la estabilidad de los gobiernos."[115]

El término parte de un Informe del Banco Mundial, publicado en 1989, que contiene un cambio de orientación en la concepción de la ayuda al desarrollo promovida por esta institución internacional donde el concepto *governance o*pera como clave para fundamentar cambios y hacerlos explícitos (BM, 1989, 60 y ss).

Es fácil que la agenda del buen gobierno tienda a confundirse con otros muchos sectores de la agenda del desarrollo, porque no es posible fundamentar una acción para el desarrollo si no se da un funcionamiento adecuado de los mecanismos institucionales públicos que regulan las relaciones entre los grupos sociales involucrados en ella.

Se trata de un planteamiento más amplio y polémico que el fortalecimiento de capacidades para la eficacia administrativa porque afecta a cuestiones como las políticas sustanciales de los países para profundizar en la democracia y las estructuras de poder. Supone fortalecer los elementos básicos del sistema democrático: sistemas electorales, sistemas de partido, normas de gobierno interno de las Cámaras, extensión de derechos civiles, políticos, sociales y libertades públicas, materias de seguridad jurídica, formación de jueces y magistrados, materia de seguridad pública, fortalecimiento en materia económica, sistemas tributarios, procesos de descentralización, procesos de integración regional, fortalecimiento institucional de la opinión pública y participación ciudadana, en definitiva, las estructuras del poder.

El enfoque de buen gobierno es una herramienta analítica que engloba y supera el enfoque de la eficiencia administrativa, al poner el foco en las estructuras políticas y en la interrelación entre mecanismos decisores y gestores, tratando de superar la dicotomía política/administración. Es un cambio en el sentido de gobernar y en el proceso (Rhodes, 2003,65). Además, como señala este autor, un nuevo componente hace su aparición: la gobernanza se basa en "redes políticas".

La traducción de este enfoque se plasma en la prioridad que dan los organismos internacionales a las estrategias de gobernabilidad como prioritarias en el fortalecimiento de los estado, focalizando las capacidades en aspectos estratégicos bien distintos a los de la capacitación técnica anterior: refuerzo de los mecanismos democráticos, de las instituciones por medio de la participación, la representación política, la transparencia y la responsabilidad en la gestión, capacitaciones técnicas en negociación y gestión del conflicto, movilización de los más comprometidos y

[114] Habría que distinguir también gobernanza de gobernabilidad que también suelen utilizarse indistintamente, aunque la primera se refiere a los principios y reglas del juego y la segunda al cómo lograr la gobernanza,

[115] Estrategia de Gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la Cooperación Española, 2008. www.maec.es. Publicaciones y documentación.

despertar conciencias colectivas en la defensa de los Derechos Humanos y en los valores de convivencia que encarnan.

La Declaración de Paris pone de manifiesto la necesidad de mejorar significativamente el apoyo a los esfuerzos que los países realizan para fortalecer la gobernabilidad y mejorar los resultados de las ayudas porque el desarrollo sólo se alcanza cuando existen mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del estado y capacidades para la acción social, económica, política y para la ciudadanía.

Quizá sea éste último objetivo: la ciudadanía, el enfoque más novedoso de la gobernabilidad al conceder papel a un actor que había permanecido bastante al margen del fortalecimiento estatal. La Estrategia de Gobernabilidad española introduce esta precisión de especial interés para la planificación a la hora de determinar diseñar los contenidos de los programas de formación AECID para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo:

"Muchos organismos internacionales y agencias de cooperación están reflexionando sobre el concepto gobernabilidad que antes se limitaba al "fortalecimiento institucional" y que, hoy, empieza a adoptar una estrategia en paralelo que consiste en promover también el fortalecimiento de la ciudadanía" [116]

Pero la gobernabilidad es algo más que una estrategia sectorial en el Plan Director 2009-20012 de la Cooperación Española, es un eje transversal para la elaboración e implementación del resto de estrategias sectoriales. "*No cabe desarrollar eficazmente otras como la de género, medio ambiente, salud o educación si no apoyamos todas estas intervenciones desde el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y representativas y la mejora de la gestión de los servicios públicos*".[117]

- ***Capacidad institucional***

A pesar de su reiterado uso en la discusión política y académica contemporánea, el concepto de "capacidad institucional" como muchos otros de la ciencias sociales y los anteriores que se vienen analizando, no resulta claro en su utilización.

La capacidad institucional es una dimensión de la capacidad estatal que a menudo sustituye en el discurso la parte por el todo. El propio mandato de evaluación ha planteado estas dudas. La capacidad institucional sólo es uno de los agregados de la capacidad estatal y de su buen gobierno focalizada en construir y fortalecer las reglas institucionales que gobiernan la interacción política social y económica.[118]

"El papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza (según áreas, sectores o jurisdicciones) formas múltiples de los dos componentes esenciales de la capacidad estatal: la capacidad política y la capacidad administrativa". (Repetto, 2003)

---

[116] Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española (2008). www.maec.es. Publicaciones y documentación.

[117] Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española (2008). www.maec.es. Publicaciones y documentación.

[118] Repetto, F.- "Capacidad Institucional un camino para enfrentar los desafíos de la política social". *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Algunos autores destacan con acierto la diferencia entre capacidad institucional y desempeño gubernamental. Y muchos estudios marcan la diferencia entre las capacidades institucionales y los resultados sociales. Precisiones todas ellas importantes a la hora de diseñar las intervenciones de formación.

Otra dificultad conceptual de este tipo de capacidad deriva de la distinción que hacen de las instituciones los distintos campos disciplinarios. Para la Economía las instituciones se identifican con reglas formales e informales, relativamente específicas y genéricas, separables de los comportamientos, que intentan constreñir mediante sanciones efectivas. Sin embargo, para la Sociología y algunas ramas del Derecho, las instituciones son pautas reiteradas de comportamiento que se combinan y agrupan en conjuntos interdependientes, que no son fácilmente separables de un contexto cultural e histórico y que, no sólo constriñen, sino que conforman a su vez comportamientos, decantado preferencias e intereses.

Cuando se habla de capacidad institucional está claro que el fortalecimiento supera el marco administrativo y pone el foco en las instituciones del Estado, pero según cada disciplina el foco en las instituciones que puedan crear capacidad se ha centrado en un tipo u otro. Además, hay que considerar que ni las instituciones formales son todas las instituciones del Estado ni la capacidad institucional agota la capacidad estatal.

Desde mediados de los noventa el concepto de capacidad institucional adquirió relevancia en el rediseño de la acción pública, ligado en parte a la reconsideración del "regreso" del Estado al primer plano de la resolución de problemas sociales y económicos y cuestiones como el fracaso de la capacidad técnica y la consideración de las instituciones como elemento clave para la nueva Reforma del Estado.

El enfoque neoinstitucionalista, es una corriente crítica y alternativa de la economía política neoclásica que sitúa de nuevo al Estado en el centro del desarrollo económico. Su orientación se verá fuertemente apoyada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, mientras que el Fondo Monetario Internacional[119] ha mantenido las distancias frente a las nuevas propuestas. La corriente de la Nueva Economía Institucional subraya las necesarias funciones que debe cumplir el Estado para promover el desarrollo económico.

Corresponde al Estado, bajo esta perspectiva la construcción de un proceso de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y con esto mercados eficientes (Capitini y North, 1994: Tehobald 2001,50).

El enfoque se cruza con el auge que va cobrando la gobernanza y la importancia que ésta concede al propio institucionalismo y ha tenido importantes consecuencias para la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración al promover un buen número de trabajos empíricos basados, particularmente, en la calidad de la burocracia estatal.[120] De ellos surgen una serie de resultados[121] sobre indicadores de la calidad de la burocracia y la corrupción, Estado de derecho, credibilidad de las reglas y confiabilidad de los actores económicos y otros indicadores análogos. Aunque muchos de estos trabajos se consideran de nivel excesivamente abstracto (Ferraro, 2009:) en los que la eficacia y la eficiencia burocrática se consideran de una manera total e indefinida, lo cierto es que han alentado estudios con nuevos enfoques.

Ahora bien, resulta muy difícil o imposible, dice Ferraro, establecer la vinculación entre la forma del sistema político y el fenómeno de la eficiencia burocrática como

[119] Esta distancia y el mantenimiento en los viejos modelos de la política económica neoclásica por parte del FMI, provoca un acta de acusación del premio Nóbel de Economía Stiglitz.
[120] Max Weber ya se había anticipado a esta tesis al subrayar el rol decisivo de una burocracia pública profesional para sostener una economía de mercado.
[121] Consultar Knack y Keefer, 1995

un todo indiferenciado. Se requieren planteamientos más concretos sobre cada una de las burocracias estatales. Esta es la tesis que sostiene esta evaluación, la necesidad de aplicar intervenciones de fortalecimiento más precisas y más seleccionadas a cada país, institución, administración, organización para valorar su efectividad.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con multiplicidad de actores, sea para articular las coaliciones… La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central, en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premiso y castigos.

La capacidad institucional resulta de una expresión combinada de capacidad técnico-administrativa y capacidad política, siendo cada una de ellas condición necesaria pero no suficiente. Sus expresiones y grados pueden variar según las áreas de acción pública, así como dentro de una misma área en distinto momento temporal.[122]

Todo esto será especialmente significativo, como puede deducirse, en el diseño de los contenidos de la formación para el fortalecimiento de capacidades y para diseñar los indicadores.

- ***Capacidad para administrar***

Es el término más concreto y más claro los que se vienen analizando. Se trata de la capacidad que tienen los Estados para gestionar los problemas de sus administraciones y para proveer servicios a los ciudadanos a través de sus administraciones públicas. Requiere del buen gobierno de la administración, la modernización y mejora de sus organizaciones, la profesionalidad del servicio público, y la calidad de su gestión y de los servicios públicos.

Son las reformas administrativas las que han absorbido numerosos recursos de cooperación – de formación en concreto- en los últimos años, sin que pueda evidenciarse el logro de lo imputable a cada actor de formación y cada intervención.

Una dificultad añadida en los últimos tiempos es el desplazamiento del foco organizativo al institucional. Es muy distinto fortalecer la administración como organización (de organizaciones) que como institución. No es lo mismo medir reglas, interacciones, credibilidad de las administraciones públicas, que medir la capacitación de los recursos humanos, su capacitación técnica o su calidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos. Las intervenciones serán completamente distintas en un caso u otro y en particular, serán también muy distintos los diseños para su medición.

Otro aspecto de especial interés para los diseños de capacitación de las Agencias en el ámbito de las administraciones públicas latinoamericanas será determinar el valor diferencial de cada uno de los promotores de formación en los países y en la región para no duplicar o solapar acciones en aras de una ayuda eficaz.

[122] Repetto, F.- "Capacidad Institucional un camino para enfrentar los desafíos de la política social". Disponible: www.top.org.ar.

La profesionalización del servicio público es uno de los focos estrella al encarar las reformas y el fortalecimiento de capacidad administrativa. Se trata de uno de los sectores de capacitación sobre el que existen más diagnósticos[123] y más intervenciones.
A pesar de los recursos consumidos es difícil evidenciar datos sobre los logros en la capacitación de las administraciones latinoamericanas. Las intervenciones requieren mayor explotación de los diagnósticos existentes y acciones más específicas en cada situación. Sólo muy recientemente se están acometiendo los aspectos de la formación más estratégicos y ha predominado, hasta el momento, la visión más puntual y operativa. Surge, cada vez más, el compromiso de no fortalecer solamente islas de eficacia sin relación con la sociedad, con el Estado de Derecho o con los objetivos del Desarrollo, sino puntos focales y estratégicos que posibiliten los mayores cambios. Sería necesario diseñar las intervenciones de manera que puedan probar el cumplimiento de sus logros en el triple nivel que exige el enfoque de desarrollo: individual, organizativo-institucional y social.

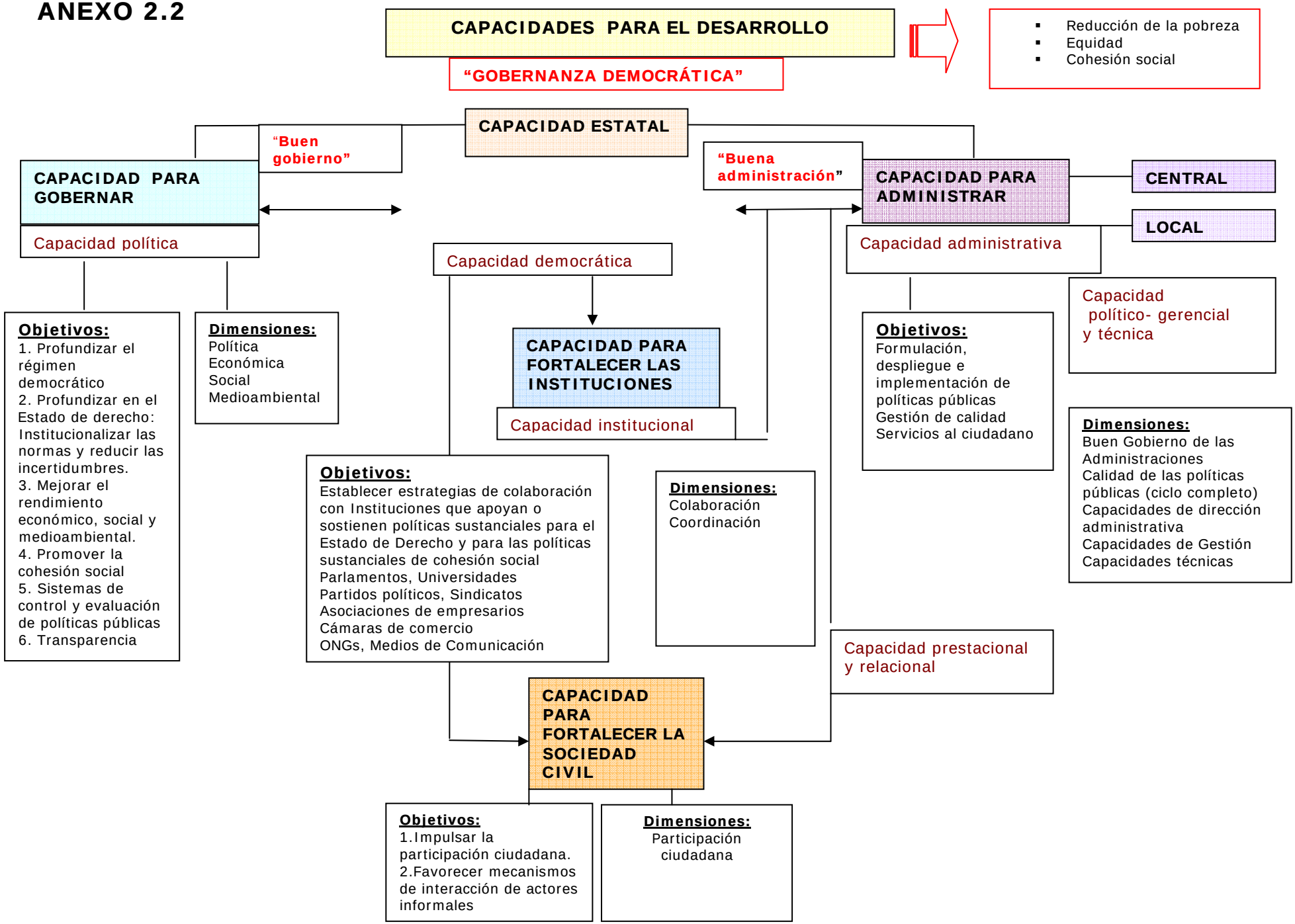
La Unión Europea entiende por capacidad **"***capacity development"* "la habilidad para realizar tareas y producir resultados, para definir y resolver problemas y tomar decisiones informadas"[124]. El desarrollo de la capacidad es por tanto, según la UE, el proceso por el que las personas y las organizaciones crean y fortalecen su capacidad a lo largo del tiempo. La promoción del desarrollo de la capacidad por parte de los actores externos -ya sean nacionales o extranjeros- se basa en llevar a cabo o en apoyar una serie de *inputs* y de procesos que sirvan para catalizar el desarrollo de la capacidad de las personas, una organización, o de una red de organizaciones, instituciones o sectores.

En la misma línea podría tomarse la definición que hace la **OCDE** sobre la capacidad para el desarrollo como "el proceso por el cual los individuos, las organizaciones y la sociedad en su conjunto desarrollan, crean, adaptan y mantienen su capacidad a lo largo del tiempo"[125].

La definición más comprometida es la del PNUD al incluir explícitamente la finalidad de desarrollo.

[123] Relacionar los Estudios del Banco Interamericano.
[124] Según la OCDE/CAD: Capacidad es la habilidad de los individuos, organizaciones y de la sociedad en su conjunto para gestionar satisfactoriamente sus propias cuestiones.
[125] OCDE/DAC (2006): "The Challenge of Capacity Development- Working towards Good Practice". DAC *Guidelines and Reference Series*, DAC Reference Document. Pág. 11-12

ANEXO 2.2


CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO
"GOBERNANZA DEMOCRÁTICA"
Reducción de la pobreza
Equidad
Cohesión social
CAPACIDAD ESTATAL
"Buen gobierno"
"Buena administración"
CAPACIDAD PARA GOBERNAR
CAPACIDAD PARA ADMINISTRAR
CENTRAL
LOCAL
Capacidad política
Capacidad democrática
Capacidad administrativa
Capacidad político- gerencial y técnica
Objetivos:
1. Profundizar el régimen democrático
2. Profundizar en el Estado de derecho: Institucionalizar las normas y reducir las incertidumbres.
3. Mejorar el rendimiento económico, social y medioambiental.
4. Promover la cohesión social
5. Sistemas de control y evaluación de políticas públicas
6. Transparencia
Dimensiones:
Política
Económica
Social
Medioambiental
CAPACIDAD PARA FORTALECER LAS INSTITUCIONES
Capacidad institucional
Objetivos:
Establecer estrategias de colaboración con Instituciones que apoyan o sostienen políticas sustanciales para el Estado de Derecho y para las políticas sustanciales de cohesión social
Parlamentos, Universidades
Partidos políticos, Sindicatos
Asociaciones de empresarios
Cámaras de comercio
ONGs, Medios de Comunicación
Dimensiones:
Colaboración
Coordinación
Objetivos:
Formulación, despliegue e implementación de políticas públicas
Gestión de calidad
Servicios al ciudadano
Dimensiones:
Buen Gobierno de las Administraciones
Calidad de las políticas públicas (ciclo completo)
Capacidades de dirección administrativa
Capacidades de Gestión
Capacidades técnicas
Capacidad prestacional y relacional
CAPACIDAD PARA FORTALECER LA SOCIEDAD CIVIL
Objetivos:
1.Impulsar la participación ciudadana.
2.Favorecer mecanismos de interacción de actores informales
Dimensiones:
Participación ciudadana

ANEXO 3

HITOS CLAVE EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Los hitos clave en este proceso son[126]:

- *La Declaración de Paris*, aprobada en marzo de 2005 por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hace un llamamiento por un liderazgo reforzado por parte de los países receptores, ahora denominados "socios", apoyado por la armonización y alineación de los donantes, junto con una gestión basada en los resultados y la rendición de cuentas mutua. Esa reconstrucción de las relaciones de ayuda fuera sido fundada sobre los restos del anterior paradigma.

  La Agenda de Paris forma parte de un contexto más amplio relacionado con la reforma de los modelos de cooperación y desarrollo. Es la piedra angular de la nueva arquitectura de la ayuda, que se está construyendo sobre los modelos anteriores de desarrollo y sobre nuevos enfoques de relaciones entre donantes y receptores.

- Existen varias medidas innovadoras importantes, como el *Cuádruple Marco Comprensivo de Desarrollo del Banco Mundial* y la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) con sus Documentos de estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) –ambos forman la base para la *apropiación*-, así como los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) –cuya meta número ocho, "fomentar una asociación mundial para el desarrollo" es un paso esencial hacia la *rendición de cuentas mutua* y que describen una agenda social globalizada para el siglo XXI, que requiere una *gestión basada en resultados*.

- Otros acontecimientos importantes incluyen el *Consenso de Monterrey*, enfocado particularmente, en los aspectos de la financiación al desarrollo, pero también en los sistemas nacionales viables, promoviendo así una conceptualización inicial de *alineación* de objetivos de la AOD.

- En la *Declaración de Roma*, se esboza el principio de *armonización* de las acciones de AOD.

- El año 2008 resultó un momento clave para reconsiderar los objetivos, las estructuras y las prácticas de la cooperación internacional al desarrollo con eventos multilaterales de alto nivel:

  El Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que debatió entre otras cuestiones, el futuro de la condicionalidad de la ayuda, la cooperación Sur-Sur, el liderazgo y la rendición de cuentas mutua. El FCD es considerado como una plataforma

[126] Este epígrafe tiene grandes deudas con el trabajo de Investigación de Stefan Meyer and Nils Sjard Schulz: "Apropiación con adjetivos," FRIDE, Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior. Doc 59. Marzo 2008. El trabajo se dirige a los donantes europeos y tiene como principal objetivo contribuir a la reforma de la cooperación española. Carvajalino, G."Fortalecimiento de la sociedad civil y formación de capacidades" en *Fortalecimiento institucional y desarrollo, 2008*

posible para la “armonización de los receptores” que tiene un potencial para fomentar relaciones más horizontales entre donantes y receptores más allá del CAD, superando los problemas de legitimidad convencionales de la arquitectura internacional de la ayuda (Burra/Rocha Moenocal, 2006).

Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Accra, hizo un recuento de los logros alcanzados según la DP y sus indicadores y debatió cuestiones adicionales como la condicionalidad, la previsión de los flujos de ayuda, la participación de la sociedad civil, la división del trabajo, la capacidad de desarrollo, la “desvinculación”, los incentivos en las agencias donantes y los marcos de la rendición de cuentas mutua a nivel local.

Conferencia de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo que revisó el Consenso de Monterrey (2002) y debatió cuestiones como las políticas anticorrupción, los impuestos y la inversión y los flujos financieros internacionales.

Paralelamente se sucedieron una serie de debates como el que sigue en curso sobre la gobernabilidad de las instituciones de desarrollo en la ONU y de las instituciones de Bretón Woods (BM/FMI). Y por último, no por ello menos importante, la Unión Europea debía decidir las estructuras de la UE “después de Lisboa” y establecer modalidades de referencia como el contrato de los ODM y la división del trabajo.

Cada una de estas cumbres y las declaraciones que dimanan de ellas deberían de ser referentes en la planificación de las actividades de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo.

ANEXO 4

DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIONES O INSTITUCIONES (Joan Prats)[127]

CUESTIONES A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE INDICADORES

Se considera muy interesante la reflexión que hace Joan Prats sobre las diferencias entre organizaciones e instituciones por su incidencia en la construcción metodológica. Los indicadores que midan la acción las organizaciones no son los mismos que miden las instituciones y tampoco los que miden la gobernabilidad.

- ***Capacitar organizaciones***

Convendría, llegados a este punto, examinar la diferencia que hay entre capacitar organizaciones o instituciones y la ambivalencia que supone que las Administraciones públicas sean tanto lo uno como lo otro. En realidad, hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de esta distinción entre instituciones y organizaciones. El asunto exige una más precisa definición
"Las organizaciones son realidades concretas. Suponen la ordenación de recursos concretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de los objetivos. Las instituciones, en cambio, no tienen objetivos. No tienen existencia concreta sino abstracta. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales al delimitar el ámbito en el que los objetivos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos.

Las organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos que participan en él. Como tales nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional.

Por lo que se refiere a las normas de las organizaciones no tienen una naturaleza enteramente diferente de las normas de las instituciones, pero en su caso se trata de normas internas, ordenadoras de la gestión-administración o del manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales. Al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad "discreta", la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales.

Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil, pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa." (Prats, 1998)

<u>De aquí se deducen atributos para medir las organizaciones</u>

[127] Prats, J. "Cooperación al fortalecimiento institucional. Aprendiendo de la experiencia internacional" en *Fortalecimiento institucional y desarrollo*, op. cit. pág. 253.

- ***Capacitar instituciones***

"Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quienes juegan y quienes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quien paga los costes del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: al articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir el verdadero sistema de incentivos de actores.

Schedler(1998) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término institución:

a) Son creaciones sociales, tienen por ende un origen social

b) Son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen u extensión social

c) Se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas.

d) Las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

Las instituciones nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello, las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. No se cambia de instituciones como se cambia de camisa. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos.

Una primera conclusión de lo anterior: para analizar una institución no basta con basarse en legislación formal ni en las declaraciones de autoridades formales; lo que se necesita e averiguar la estructura de actores y de intereses subyacentes, tanto formal como informal. De lo contrario, se acabarán haciendo o proponiendo meras reformas de papel.

Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad, por consiguiente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social." (Prats, 1998).

De aquí se deducen atributos para poder medir las instituciones.

ANEXO 5

ANEXO 5.1

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LAS EVALUACIONES DEL BANCO MUNDIAL SOBRE CAPACITACIÓN[128]

- La mayor parte de los programas de capacitación examinados contribuía al aprendizaje comprobable de los participantes, pero no propiciaba un verdadero cambio de comportamiento en el lugar de trabajo.
- Los resultados deficientes de las actividades de capacitación obedecían sobre todo a que los contenidos de los cursos no se ajustaban a las necesidades ni a las metas de las instituciones a las que estaban dirigidos o a la falta de incentivos y recursos para que los participantes aplicaran lo aprendido en sus lugares de trabajo.
- Para poder pasar del aprendizaje individual a la obtención de mejores resultados en el lugar de trabajo y a una mayor capacidad organizativa el contenido de la capacitación se deberá ajustar cuidadosamente a las necesidades de esta última. Ello implica una buena identificación de necesidades y buenos diseños.
- El éxito de la capacitación depende de un diseño adecuado.
- Buena parte de las actividades de capacitación financiadas por el Banco presentaban defectos en el diseño que influían en los resultados.
- La adecuada determinación de los contenidos de la capacitación resultó ser, según la evaluación, el factor del diseño más importante para el éxito de los programas.
- El contexto a nivel de la organización para aplicar los conocimientos y destrezas adquiridos se destaca como el segundo factor determinante del éxito de la capacitación.
- En todos los casos, la capacitación tuvo éxito cuando su diseño era adecuado y, conjuntamente con la capacitación, se abordó en debida forma el contexto relativo a la capacidad institucional y organizacional.
- Los participantes deben tener un nivel de comprensión adecuado y contar con los recursos e incentivos necesarios para aplicar lo aprendido en los lugares de trabajo.
- Los procedimientos y prácticas de capacitación del Instituto del Banco Mundial aún no incorporan, en la medida necesaria, la capacitación en el nivel estratégico general que requiere el alineamiento de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo. Por ello, habitualmente, no conducen al fortalecimiento sostenible de la capacidad.
- La calidad de las capacitación financiada por los proyectos es desigual porque no existen normas de diseño explícitas para todas las actividades de capacitación del Banco Mundial y porque se carece del respaldo de expertos para las actividades de este tipo incluidas en los proyectos.
- El Banco no supervisa ni evalúa adecuadamente los resultados de las actividades de capacitación
- Estas conclusiones subrayan la importancia de que la capacitación se inserte en programas generales de fortalecimiento de la capacidad en los que, junto con las limitaciones de la capacidad humana, también se identifiquen y aborden las limitaciones de la capacidad institucional y de las organizaciones.

[128] [128] *Using Training to Build Capacity for Development. An Evaluation of the World Bank's Project-Based and WBI*. Grupo de Evaluación Independiente(IEG), Washington, DC, 2008. http://www.bancomundial.org/evalución/training/diagnosis.html.

ANEXO 5.2

AREAS SEÑALADAS POR EL BID PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LA FORMACIÓN

- *Sistema democrático*: El fortalecimiento del sistema democrático resulta crucial para los esfuerzos del desarrollo. En este campo se identifican los siguientes ámbitos de acción:

    a) Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo y su apoyo a políticas para reducción de la pobreza.
    b) Modernizar el sistema electoral y de partidos y promover la mayor inclusividad del sistema político.
    c) Incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública.
    d) Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión.
    e) Apoyar los procesos de descentralización político-administrativa y de democratización de los gobiernos subnacionales.
    f) Promover la participación de los ciudadanos a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implementación de las políticas públicas y
    g) Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.

- *Estado de Derecho y Reforma de la justicia*

Para avanzar en un crecimiento sostenible y equitativo es necesario la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, el acceso a la justicia de toda la población y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. No hay economía de mercado eficiente sin un sólido Estado de Derecho. Y la seguridad jurídica afecta a toda la población pero de manera relativamente mayor a los pobres.

Se impulsarán acciones:

    a) Apoyar la independencia del poder judicial
    b) Ampliar el acceso a la justicia como un mecanismo esencial para reducir los factores de exclusión social y reducir los costos de transacción
    c) Fortalecer la capacidad del sistema judicial
    d) Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales.
    e) Establecer medios alternativos de resolución de conflictos
    f) Actualizar el marco normativo sustantivo y procesal.
    g) Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

- *Estado, Mercado y Sociedad*

El desarrollo de mercados más amplios y dinámicos, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, requiere de una acción del Estado que propicie

una buena interacción entre los agentes económicos y sociales.

Se impulsarán acciones:

a) apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica.
b) Fortalecer las instituciones de regulación económica y social y los procesos de protección de consumidores.
c) Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo.
d) Promover el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica y
e) Mejorar instituciones de gobernabilidad ambiental.

- *Gestión Pública*

Entre las prioridades que señalaba la Estrategia de Modernización del Estado (BID, 2003), destacaba como base de partida, junto al desarrollo de las capacidades institucionales, una Administración pública moderna, profesional y fiscalmente sostenible. Un desarrollo sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de su gestión pública y de la profesionalidad del servicio público.

La UE y sus prioridades:

La UE hace también su aportación a la Agenda internacional con la selección de una serie de prioridades. En el marco de su programación para los años 2007-2013, la Comisión propone lo siguiente:

- Concentrarse en los temas prioritarios: cohesión social e integración regional.
- Dedicar la mayor parte de los fondos a reducir la pobreza en los países de renta baja (incluidos los pertenecientes a la categoría inferior de los países de renta intermedia).
- Realizar acciones concretas de interés mutuo con los países situados en la categoría superior de los países de renta intermedia.
- Seguir cooperando en el ámbito de la integración subregional con Mercosur, la CAN, y AC.
- Concentrar la programación regional para el conjunto de América Latina en sectores de interés estratégico o regional.
- Reflejar en la asignación de recursos la importancia que se concede a la región.

De las prioridades anteriores se pueden extraer consideraciones bien importantes para la planificación formativa si se pretende que la política nacional esté en sintonía con la política europea. Son cuestiones que afectan a los contenidos de la formación y a la visión de en qué sentido actuar. Se verá más adelante el papel de España en todo ello.

ANEXO 6

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.09.2009
COM(2009) 495/3

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales

{SEC(2009) 1227 }

ANEXO 7

BREVE SÍNTENSIS SOBRE LOS ENFOQUES DE FORMACIÓN

- Para Le Boterf (2006), el objetivo final de un sistema de formación es producir "competencias", que las define como una combinación de conocimientos, capacidades y comportamientos que se pueden utilizar e implementar directamente en un contexto profesional. Según este autor, las competencias están siempre en función del contexto profesional en que se ejercen. Se trata de situaciones de trabajo y no de situaciones pedagógicas. Las competencias expresan siempre una capacitación para hacer lo que conviene poner en práctica. Ello implica valorar las actividades como contribuyentes al desempeño individual y colectivo, y no con la perspectiva tradicional que limita el aporte de estas actividades a impartir conocimiento por medio de cursos o clases magistrales.

  Esta perspectiva incide en dos aspectos de la formación, la primera, el marco organizativo.

  Como se ha mantenido a lo largo de este trabajo dentro de la dificultad de medir el efecto de las acciones formativas para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, los niveles más aprehensibles son el individual y el organizativo. Aunque ello se complica en el caso de países con fuerte rotación en sus burocracias, los diseños para controlar y medir impactos formativos en el nivel organizativo y en el individual resultaría bastante más factible.

  La otra cuestión que plantea Le Boterf tiene como diana la metodología de formación que requieren los nuevos tiempos, donde frente a la clase magistral se hace necesario un enfoque de taller práctico, seminario y mesas participativas o bien, un combinado de todo ello, cuestión que por lo general ha sido incorporada a todos los programas formativos aunque persista, en algunos casos , la visión magistral.

- Iacoveiello, Falivene y Díaz (1997) proponen una perspectiva más amplia de la capacitación ligada al desarrollo de los recursos humanos orientada a aumentar las capacidades del individuo no sólo para mejorar su desempeño actual sino también de futuro. Esta perspectiva trasciende la idea tradicional de la capacitación que busca la adquisición de habilidades, reglas, conceptos y actitudes resultantes del ajuste entre los requisitos del puesto y las características del individuo que lo ocupa. En el primer caso, el efecto de la capacitación sobre el desempeño ofrece un resultado más inmediato, mientras que en el segundo es de más largo plazo, contemplando no sólo los requerimientos del puesto actual sino las necesidades futuras de la organización. Esto apunta a una concepción más estratégica.

  Esta perspectiva resulta de especial interés a la hora de combinar las acciones de formación de carácter estratégico y las de carácter operativo. Bonifacio (2001) se lamenta de que la mayor parte de los requerimientos para realizar "cursos" de capacitación se soliciten para atender situaciones "prioritarias": se privilegia la coyuntura y se desechan las apuestas estratégicas".

- Otro enfoque relevante para considerar las políticas formativas es el de Davini, Nervi y Roschke (2002) que sostienen que la capacitación se desarrolla bajo una gran variedad de condiciones institucionales políticas, ideológicas y culturales que anticipan y sobredeterminan el espacio dentro del cual la capacitación puede operar, sus límites y sus alcances. Según estos autores, no contemplar estas condiciones puede conducir a errores frecuentes y a una visión simplista de sus resultados. Esta perspectiva resalta el énfasis en los factores limitantes que conviene tener en consideración para no malgastar los recursos.

- Roschke, Brito y Palacios (2002) agregan a estos problemas otros tales como acordar programas de capacitación con consultoras externas o conformar grupos o estructuras *ad hoc* para la gestión de los proyectos que resultan distantes de las necesidades reales de los servicios locales y la inexistencia de evaluaciones y de memorias institucionales, que permitan recoger la experiencia, analizar obstáculos y resultados y servir de base a futuras experiencias.

  Cabe ajustar todas estas perspectivas al enfoque de desarrollo del nuevo paradigma:

  En los últimos tiempos y cada vez más, se va imponiendo un modelo de formación que integra una fase de formación virtual con otra presencial. Esto es especialmente conveniente para homogeneizar conocimientos y para hacer más aprovechable la enseñanza presencial.

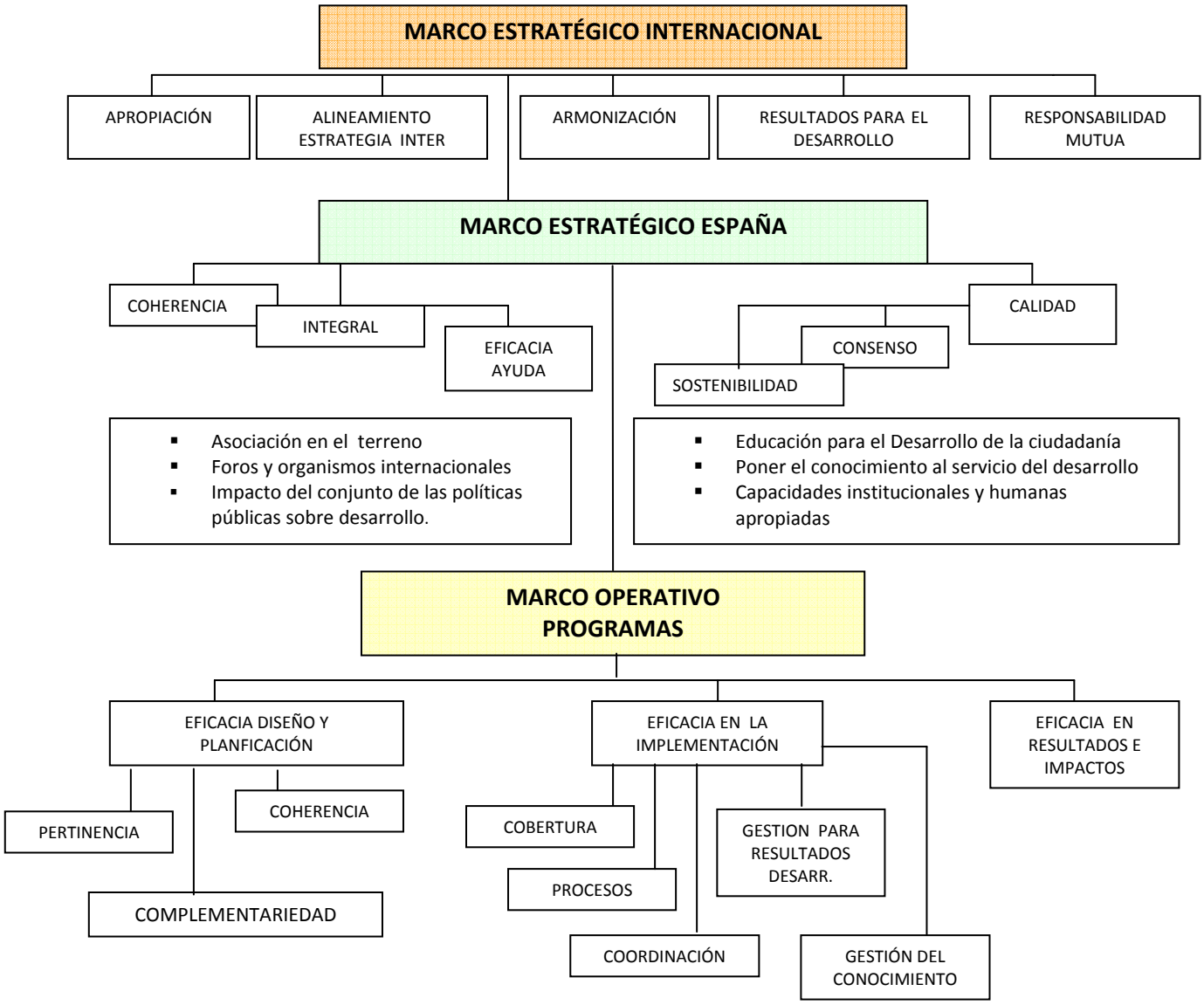
ANEXO 8

ANEXO 8.1



ANEXO 8.2

ARQUITECTURA DE CRITERIOS



ANEXO 9

1. ALINEAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INTERNACIONAL CON LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

¿En qué medida Los Programas de Formación para el Fortalecimiento Institucional de la AECID están alineados con la nueva estrategia internacional de cooperación al desarrollo (*)?

CRITERIOS	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES
APROPIACIÓN **Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo**	• ¿La política de formación para el fortalecimiento institucional **se define de forma consensuada y deliberada y se gestiona de forma coordinada** entre todos los actores que participan en ella? • En qué medida la política de formación de la AECID para el fortalecimiento institucional **responde a las necesidades** de las administraciones **de los países socios**		Participación de los países en la oferta de formación AECID Capacidad de deliberación de los países en la oferta de formación AECID Justificación de las necesidades de formación por parte de las administraciones Existencia de canales de comunicación entre los encargados de la programación y los países socios	Análisis de procesos clave: - Planificación: Elaboración de la oferta formativa para la - Coordinación: AECID-España/ Centros/OTCs/ UE/países/Ministerios.
ALINEACIÓN ESTRATÉGICA INTERNACIONAL **Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios**	• ¿En qué medida la política de formación de la AECID para el fortalecimiento institucional **tiene en cuenta y se coordina con la política** de fortalecimiento de la capacidad institucional (capacidad administrativa) de **los países socios?**		Valor añadido de la programación de formación AECID respecto al fortalecimiento que quiere promover Indicadores de déficit país Indicadores de fortalecimiento a través de la formación AECID Indicadores del diseño de formación que justifiquen que se está atendiendo déficits sustanciales Resultados esperados en la mejora de las administraciones, instituciones	Metodología organizaciones internacionales: UE, Banco Mundial, sobre: Análisis déficit institucional país Doc. "Diagnóstico institucional de las Administraciones centrales de los países centroamericanos y República Dominicana", encargo AECI 2005. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica

				Plan de Acción de Fortalecimiento de las Administraciones Públicas. Planificación en línea con los objetivos que persiguen las estrategias internacionales ODM, Declaración de Paris, ACRA Estrategias internacionales. Declaración de Paris Rapport 2009 CE sur politiques communautaires en matière de developpement Planes Directores España 2005-2008 y 2009-2012. Estrategia de Gobernabilidad
ARMONIZACIÓN **Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces**	*En diseños:* • ¿En qué medida **el diseño** de las acciones formativas **está en armonía con los debates actuales sobre el fortalecimiento institucional?** *En complementariedad de acciones:* • ¿Las ayudas a la formación para el fortalecimiento institucional de la Cooperación española **responden a criterios de complementariedad entre la propia administración nacional, las autonómicas y las instituciones internacionales?**	¿Se tienen en cuenta las diferentes aproximaciones al fortalecimiento institucional para el diseño? ¿Cuál es el mapa de la formación para el fortalecimiento Institucional en España? ¿Y en la AECID? ¿Existen experiencias similares en otros países?		Modelos de Formación para el Desarrollo Comités de Seguimiento Conferencias admón. Central/autonómicas… Planes de Cooperación y Ayuda al desarrollo en las CCAA
GESTIÓN DE RESULTADOS **Administrar los**	¿En qué medida las acciones formativas **responden a una gestión de resultados** para la Cooperación	¿Cómo se va adaptando la AECID a esta gestión en el		Diseño de sistemas de seguimiento. Baterias de indicadores

recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados	Internacional?	campo concreto de la formación? ¿Qué avances se han producido?		
RESPONSABILIDAD MUTUA **Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo**	¿En qué medida **existe responsabilidad mutua por parte de los actores de la formación en fortalecimiento institucional?** ¿En qué medida **los países socios son informados del desarrollo y los resultados de los programas de formación para el fortalecimiento institucional?**		Canales de difusión de los resultados de la AECID Canales de difusión de los resultados en los países socios	Memorias Web Monografías Documentos especializados en fortalecimiento institucional. Papel específico de la Formación.

2. ALINEAMIENTO DEL DESPLIEGUE OPERTATIVO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CON LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

¿En qué medida el diseño de los programas de formación para el fortalecimiento institucional de la AECID están alineados con la actual estrategia nacional de cooperación al desarrollo (Plan Director 2009-2012)?

INTEGRACIÓN . En qué medida los Programas de Formación para el Fortalecimiento Institucional (en particular el PIFTE 2009) están integrados en la estrategia general de la cooperación española (Plan Director 2009-2012)

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES
- ¿En qué medida el **diseño del PIFTE 2009 ha ido incorporando las recomendaciones del Plan Director 2009-2012** para hacer más eficaces las ayudas de formación al fortalecimiento institucional?	-¿Cuáles siguen siendo las cuestiones pendientes o las más problemáticas de incorporar? - ¿Cuál sería el mejor diseño para la planificación de acciones de formación para el fortalecimiento institucional?	Medidas incorporadas Medidas no incorporadas. Medidas del Plan específicamente encaminadas al fortalecimiento	PIFTE y Plan Director 2009-2012Plan Director 2009-2012 Monografías y trabajos de expertos.
- ¿Qué papel otorga **el Plan director 2009-2012 a los programas de formación para el fortalecimiento institucional o cómo identifica entre sus objetivos el aumento de la capacidad institucional?**	- ¿Existe un mapa de las acciones formativas de la AECID?	Resultados análisis DAFO formación AECID Mapa de formación AECID	Programas de formación para el fortalecimiento institucional AECID Monografías y trabajos de expertos para llegar a un buen análisis conceptual
- ¿En qué medida se ha **definido con claridad el problema del fortalecimiento institucional**? En qué medida se ha definido la capacidad institucional. Estados capaces ¿de qué? ¿**Qué persigue la línea de formación de la Cooperación Española**?	-¿Se ha conceptualizado con claridad la capacidad institucional que se trata de potenciar con los programas de formación? - ¿Tiene en cuenta la formación las especificidades de cada país? - ¿Qué línea de formación se está desarrollando por parte de la AECID en cuanto a generación de capacidad institucional? ¿la capacitación	Análisis conceptual Matriz déficit países	Benchmarking. Modelos de formación

	administrativa es necesaria, pero es suficiente? - ¿Qué otras posibilidades podrían barajarse como modelo de formación?	Indicadores de alternativas	Análisis de alternativas
EFICACIA DE LA AYUDA (nivel estratégico): Contribución de los programas de formación al objetivo estratégico de fortalecimiento institucional. (impactos generados por el programa en materia de fortalecimiento institucional).			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
- **¿**En qué medida **los resultados de la formación PIFTE (referidos al periodo 2005-2008) han producido los efectos esperados respecto al fortalecimiento institucional?**	¿Estaban definidos los efectos esperados?	Batería de indicadores de resultados	PIFTE
- ¿Hasta qué punto **las estrategias de formación para el desarrollo institucional resultan eficaces** en el fortalecimiento institucional de los países?	¿Qué papel juega la formación y qué papel tienen otras acciones de acompañamiento o de "Hermanamiento" en relación al modelo de formación PIFTE en el fortalecimiento institucional? ¿Qué podrían aportar a los diseños de formación otras acciones complementarias? ¿Habría que ir a modelos mixtos?	Resultados de la incidencia inmediata de la formación para el fortalecimiento institucional Resultados de otras acciones que lleve a cabo la AECID que puedan incidir en los resultados netos de los programas de formación	Seguimiento de resultados. Programas de Hermanamiento. Estudios de casos de otras acciones Estudio de baterías de indicadores de la estrategia y la operativa de los programas de formación.
- ¿En qué medida **contribuyen las ayudas de formación al aumento de la capacitación institucional de los países?**	¿Existe un seguimiento en el tiempo del impacto de la formación?	Indicadores de impacto a través del seguimiento de los participantes en el tiempo	
¿En qué medida **otras acciones de formación bilateral serían igual o más adecuadas para producir los efectos esperados**	¿Cabría emprender líneas de acción formativas más eficaces que las actuales? ¿Cuáles? ¿En qué sectores?	Indicadores de sectores clave por países	

respecto al fortalecimiento institucional?			
GESTION PARA RESULTADOS DE DESARROLLO (nivel estratégico): Aparece como uno de los referentes de la Estrategia de Paris para todas las acciones de Cooperación y una de los énfasis del Plan Director 2009-2012			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
- ¿En qué medida **se va adoptando una gestión para resultados** de desarrollo en los programas de formación de la AECID (PIFTE)?	- ¿Existe un sistema informatizado de seguimiento?	Sistema y batería de indicadores de seguimiento y resultados	Diseño del PIFTE Mod. de gestión para resultados Modelo Estela de Cideal.
COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPLEMENTARIEDAD (nivel estratégico):			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
- ¿En qué medida se está llevando a cabo una **cooperación institucional adecuada en el campo de la formación,** y en particular, para el fortalecimiento institucional **entre distintos órganos ministeriales y la AECID**?	- ¿Dónde están los puntos más conflictivos para la cooperación institucional? - ¿En qué medida existe complementariedad con distintas acciones de formación para el fortalecimiento institucional llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas?	Valoración de la eficacia por los distintos cooperantes Valoración de la satisfacción de los colaboradores Acciones formativas que lleven a cabo las CCAA en el campo del fortalecimiento institucional.	Entrevistas a entidades colaboradoras. Mapa de la formación para Ayuda al Desarrollo en España.

3. ADECUACIÓN DE LA OPERATIVA:PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PIFTE (2005-2008) CON LA ESTRATEGIA NACIONAL E INTERNACIONAL			
¿En qué medida se puede probar la eficacia del Programa PIFTE (resultados e impactos) en relación a la estrategia 2005-2008 y qué cambios se requerirían para alinearse completamente con la nueva estrategia?			
PERTINENCIA: Las intervenciones formativas del PIFTE responden a las necesidades detectadas para el reforzamiento institucional.			
PREGUNTAS	**DIMENSIONES**	**INDICADORES**	**FUENTES**
- ¿En qué medida **están bien identificadas las necesidades que justifican la intervención?** - ¿En qué medida **se han identificado las necesidades** de fortalecimiento institucional **para cada país** por separado para adaptar la formación a cada situación? -¿En qué medida el diseño de la formación PIFTE ha virado de **un modelo de oferta a un modelo basado en la demanda** y qué dificultades ha habido en este proceso? - ¿En qué medida **responde el mismo diseño de formación para los distintos países socios?** - ¿En qué medida **la capacitación de PIFTE es específica o inespecífica en materia de fortalecimiento institucional**?	- ¿De qué análisis se parte para seleccionar las necesidades? ¿Cuál es la metodología para medir el déficit institucional? - ¿A qué responde la demanda? ¿Está basada en un análisis de necesidades institucionales? - ¿Quiénes son los actores clave que identifican las necesidades de formación y definen el diseño? - ¿La planificación de los cursos se realiza en relación a indicadores que justifiquen necesidades país, objetivos del curso y especificidad del país, resultados esperados e incidencia en los objetivos estratégicos? Matriz	Indicadores de déficit por países Análisis de necesidades Herramientas técnicas que soportan la planificación	Guías para la Evaluación de Necesidades, Resultados e Impacto de las Acciones Formativas en la Administraciones Públicas INAP. Banco Mundial CLAD, OCDE, CEPAL, AECID Y OTRAS INSTITUCIONES PIFTE. Análisis del Proceso de Planificación

¿En qué medida el programa **PIFTE está adaptado al nuevo paradigma de la Cooperación Internacional?**	¿Las modificaciones que se han realizado en PIFTE 2005-2008 han sido suficientes para su adaptación al nuevo paradigma?	Resultado del análisis comparativo PIFTE, durante el período del Plan Director 2005-2008	Diseño del PIFTE durante los años 2005 a 2008 PIFTE 2009.
COHERENCIA: Adecuación de la articulación de medidas que plantea la intervención PIFTE para alcanzar los objetivos trazados para el fortalecimiento institucional a través de la formación.			
- ¿En qué medida responde **el diseño de formación PIFTE a los objetivos que trata de alcanzar la intervención pública en relación de las necesidades y el objetivo trazado de fortalecimiento institucional?** - ¿De qué manera la articulación de las acciones -PIFTE- es la adecuada para cumplir el objetivo de fortalecimiento institucional (**fortalezas y debilidades del diseño del PIFTE para cumplir con el objetivo de fortalecimiento institucional**)?	- ¿Cuáles son las tendencias en el marco internacional de formación al fortalecimiento institucional? - ¿En qué sectores del fortalecimiento institucional inciden más los cursos PIFTE y por qué? - ¿Cabría otro enfoque de formación distinto del PIFTE?	Indicadores del apartado	Programa PIFTE 2009. Plan Estratégico 2009-2012 Estrategia de Gobernabilidad
COMPLEMENTARIEDAD: Combinación de los programas de formación con otras actuaciones o medidas de cooperación al desarrollo para el fortalecimiento institucional			
- ¿En qué medida las **acciones formativas ofertadas por otros programas** PIFTE inciden al mismo tiempo en los mismos objetivos que persigue PIFTE? - ¿En qué medida existe **complementariedad con distintas acciones de formación para el**		Valoración de complementariedad, duplicidades o solapamientos	Otros Programas o acciones de formación de la AECID Doc. De trabajo 10/2007. Fundación Alternativas. La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior.

fortalecimiento institucional llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas? **-** ¿En qué se diferencia la oferta de PIFTE de los **programas de formación internos de los países**? ¿Cuál es su **complementariedad o su valor añadido**?			Conferencias Administración Central y CCAA
COBERTURA:El programa de formación alcanza a los destinatarios/as objetivo. Partiendo del análisis del alumnado de los cursos de formación se busca poner en relación si los programas llegan a todos por igual, qué dificultades puede haber en el acceso y qué resultados de cobertura final se consigue.			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
- ¿En qué medida el programa PIFTE selecciona al **perfil de alumnado adecuado para promocionar la capacidad para el desarrollo ?** - ¿En qué medida las acciones formativas **han alcanzado al colectivo destinatario al que iban dirigidos?** - - ¿En qué grado **los participantes que ingresan en la formación la finalizan?**	¿Cuál es el perfil de funcionario público que pretende obtener la capacitación PIFTE? ¿A qué niveles de servicio público se dirige la formación? - ¿Cuáles son las dificultades de acceso? - ¿Son adecuados y los mismos para todos los participantes, los sistemas que permiten acceder a la formación? - ¿Qué diferencias pueden apreciarse entre los destinatarios previstos y los participantes reales?	Perfil del alumnado de los cursos de formación Solicitud de ingreso telemático Dificultades de acceso	Base de datos de participantes. Doc. De investigación sobre nuevos gestores públicos en América Latina.

APROPIACIÓN: Se busca una valoración de 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.			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
- ¿En qué medida **los países socios lideran los procesos de los programas de formación PIFTE?** - ¿En qué medida **participan las instituciones de cada país en** la definición de objetivos generales y específicos de la formación para el fortalecimiento institucional? - **¿En qué medida participan los países socios en**: - **el diseño de la formación** institucional aportando la identificación de necesidades. - **en la docencia** - ¿En qué medida **los países socios conocen y participan en el seguimiento y evaluación de los programas?** - ¿En qué medida **las OTC y los Centros de formación aprovechan la sinergia mutua en el proceso formativo?**		Participación de los países en el proceso de formación	Encuesta a gestores PIFTE Enlaces con los países destinatarios de la ayuda.

IMPLEMENTACIÓN: adecuada gestión en la implementación del programa. Serán fundamentales los procesos de gestión por resultados que enlazan con el mismo criterio en la estrategia y en el alineamiento internacional. Actores que participan en la implementación.			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
¿Resultan **los procesos adecuados para conseguir los objetivos**? ¿**Los procesos** del programa PIFTE **facilitan la consecución de los resultados?** ¿En qué medida **los sistemas de seguimiento y evaluación del Programa PIFTE son adecuados?**	¿Cuáles son los principales procesos? Y cuáles son sus resultados. - Actores clave y su papel en la implementación - Cuestiones de implementación en el proceso formativo que puedan incidir en la eficacia de las acciones. Fortalezas y Debilidades de la implementación: Procesos críticos Coordinación		Mapa de procesos PIFTE Entrevistas a los directores de los Centros de formación Observación participante en el proceso de formulación Entrevista a responsables AECID en la gestión.
EFICACIA del PIFTE : El programa PIFTE cumple con los objetivos identificados. Datos concretos sobre la eficacia de ese programa. (Se integra el enfoque clásico de Kirkpatrick, nivel 1 y 2 para la medición de eficacia de la formación).			
-¿En qué medida **se han conseguido los resultados esperados del Programa PIFTE en el período 2005-2008**? Respecto al proceso formativo se investigan las dimensiones que estable	- ¿En qué medida el programa PIFTE promueve el uso de nuevas tecnologías para facilitar el conocimiento y la promoción de mejores prácticas? -¿Cuáles han sido las lecciones		Guía de Resultados de las Acciones Formativas de las Administraciones Públicas Encuesta web Entrevistas

(Kirkpatrick. Nivel 1: Reacción o Satisfacción) - ¿En qué medida **los participantes de la formación se muestran satisfechos** con la acción formativo en todos los aspectos más relevantes (**materiales, profesorado, metodología, etc.)** (Kirkpatrick. Nivel 2: Aprendizaje) -¿A qué nivel **el programa PIFTE consigue que se creen redes de conocimiento entre instituciones públicas de la región?**	aprendidas de ese período? - ¿Se han incorporado las lecciones aprendidas? -¿Cuál es la eficacia de la formación en fortalecimiento institucional?		
IMPACTO: Impactos esperados y no esperados de la formación en el fortalecimiento institucional. Se tratará de probar –con las limitaciones que supone no haber recogido esta información en el momento oportuno- en qué medida ha impactado la formación para el fortalecimiento institucional (Se integra el enfoque clásico de Kirkpatrick, nivel 3 y 4 para la medición de impacto de la formación).			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
(Kirkpatrick. Nivel 3: Conducta) - ¿En qué medida **el alumnado ha aplicado los conocimientos aprendidos a su puesto de trabajo?** (Kirkpatrick. Nivel 4:Resultados) ¿En qué medida **la formación recibida ha tenido impacto en el desarrollo promoción profesional?** ¿En qué medida la formación recibida puede haber tenido un **efecto en el** - desempeño,		Alumnado que continua en el mismo puesto de trabajo Porcentaje de aplicación de los conocimientos al puesto de trabajo	Guías de Impactos Modelos de formación.

- la ejecución de tareas, - la transferencia de conocimientos a otros/as compañeros/as, - a la planificación, - al proceso de toma de decisiones, - La mejor atención a la ciudadanía? ¿Cuál ha sido el **impacto de la formación PIFTE en el fortalecimiento institucional?** (¿Con qué metodología se ha valorado o se puede valorar el fortalecimiento Institucional) **Nivel individual** **Nivel organizativo** **Nivel social** ¿En qué medida la metodología de formación se considera la más adecuada?		Indicador de modelo metodológico para la formación	
EFICIENCIA: Adecuación de los recursos para conseguir los resultados.			
PREGUNTAS		**INDICADORES**	**FUENTES**
¿En qué medida los **recursos del programa PIFTE son los adecuados para la consecución de los resultados?**	¿Cuáles son los recursos del programa PIFTE? ¿Cuáles son los recursos generales de la Formación dirigida al fortalecimiento institucional?	Indicadores de ingreso y gasto del PIFTE	Presupuesto, ejecución y resultados económicos del Programa

ANEXO 10

HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN

Las **herramientas** para llevar a cabo la recogida de información han sido las siguientes:

Herramientas para la recogida de información sobre la planificación y diseño de los programas de formación:

- *Análisis conceptual y análisis documental* (Planes Directores y Plan de gobernabilidad, estudios de expertos, documentos significativos de las principales organizaciones del desarrollo y alineamiento con la UE y acuerdos Internacionales: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Declaración de Paris, ACRA.

- *Entrevistas abiertas a los responsables* de la planificación de la Formación AECID y a los responsables de la Estrategia 2009-2012, así como otros actores relevantes que tengan información clave sobre los programas.

- *Encuesta a todos los colaboradores que intervienen en el proceso de Planificación de actividades PIFTE 2010.*

- *Entrevistas en profundidad a colaboradores que intervienen en el proceso de Planificación de actividades PIFTE 2010, seleccionados por ser promotores de acciones formativas: Escuelas o Institutos de formación.*

- *Técnica de Observación No Participante (ONP) aplicada durante el proceso de planificación PIFTE 2010.*

Herramientas para la recogida de información sobre la implementación de los Programas de Formación AECID

- *Entrevistas a gestores de los programas. Directores de los Centros y responsables en España.*
- *Análisis de los principales procesos*
- *Análisis del actual sistema de seguimiento*

Herramientas para la recogida de datos sobre resultados e impactos

- *Análisis de datos facilitados por los Centros en Latinoamérica y por los responsables de PIFTE* España.
- *Cuestionario de información diseñado ad hoc dirigido a participantes en los cursos de formación durante el período 2005-2008*. Incorpora las orientaciones de formación que sugiere y las aportaciones que considera oportunas la AEVAL para la búsqueda de resultados e impactos en el tema concreto del fortalecimiento. (Este mismo cuestionario, con algunas modificaciones para el futuro, se incluirá como aportación en las recomendaciones para los futuros diseños de la formación en este campo, proporcionando Indicadores que deben tener en cuenta para poder recoger resultados e impactos)

Herramienta para orientar las futuras acciones estratégicas:

- *Documentos estratégicos de la Agenda del Desarrollo*
- *Indicadores internacionales*
- *Selección de herramientas sobre déficits de necesidades de capactitación*
- *Guías y Manuales para el fortalecimiento de capacidades del PNUD y CE*
- *Evaluaciones de gobernabilidad del PNUD*
- *Mapa de ideas*

ANEXO 11

CUESTIONARIO PARTICIPANTES EN CURSO DEL PROGRAMA PIFTE

El presente trabajo es una herramienta de recopilación de información sobre resultados e impacto para la evaluación de la formación de la cooperación española que está llevando a cabo la AEVAL.

Queremos agradecerle de antemano su colaboración en nuestra evaluación presentándole este cuestionario auto administrado de aproximadamente quince minutos de duración.

Este cuestionario es anónimo y la información obtenida se tratará de manera confidencial y reservada, ya que los resultados serán manejados sólo para la evaluación.

P.2 ¿Cuántos cursos de formación técnica especializada ha recibido dentro del programa PIFTE de la AECID? (seleccione la opción que corresponda)	
Uno	☐
Dos (ver Nota)	☐
Más de dos y menos de cinco (ver Nota)	☐
Cinco o más de cinco (ver Nota)	☐

Nota: En el caso de que haya asistido a más de un curso de formación técnica especializada, refiérase al último curso al que haya asistido para contestar a las siguientes preguntas.

P.3 ¿En qué centro cursó usted su formación técnica especializada (PIFTE)? (Seleccione la opción que corresponda)	
Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia)	☐
Centro de Formación de Cartagena de Indias (Colombia)	☐
Centro de Formación de La Antigua (Guatemala)	☐
Cursos en España	☐

P.4 ¿En qué año participó en el curso de formación técnica especializada? (seleccione la opción que corresponda)	
En 2005	☐
En 2006	☐
En 2007	☐
En 2008	☐

P.5 ¿Cuál fue la duración del curso de formación técnica especializada en el que usted participó? (seleccione la opción que corresponda)	
Menos de una semana	☐
Entre una y dos semanas	☐
Entre quince y treinta días	☐
Más de un mes	☐

P.5 Seleccione el área de formación recibida y, si es posible, seleccione el eje específico de formación recibida (marque con una cruz el área de formación y con un punto el eje específico en el que se enmarca su curso)	
1. Gobernabilidad	☐
S-1.a. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político	☐
S-1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho	☐
S-1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	☐
2. Cobertura de las necesidades Sociales	☐
S-2.1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local	☐
S-2.2 Educación	☐
S-2.3 Salud	☐
S-2.4 Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad	☐
3. Promoción del tejido empresarial	☐
S-3a. Apoyo a la micro y pequeña empresa	☐
S-3b. Dotación de infraestructuras	☐
S-3c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados	☐
S-3d. Apoyo a la inserción internacional	☐
S-3e. Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos	☐
4. Medio Ambiente	☐
S-4a. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables	☐
S-4b. Producción sostenible de recursos básicos	☐
S-4c. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente	☐
S-4d. Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental	☐
S-4e. Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas	☐
S-4f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental.	☐
5. Cultura y Desarrollo: Aumento de la libertad y las capacidades culturales	☐
S-5a. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas	☐
S-5b. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio	☐

de los objetivos de desarrollo.	
6. Género y Desarrollo	☐
S-6a. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos	☐
S-6b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género	☐
S-6c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico	☐
S-6d. Formación en valores ciudadanos	☐
7. Prevención de conflictos y construcción de la paz	☐

P.6 ¿Cuál fue su principal motivación para seleccionar el curso de formación técnica especializada? (marque con una cruz la opción que corresponda)	
Capacitación para mi puesto de trabajo	☐
Promocionar a otros puestos de trabajo	☐
Ampliar conocimientos	☐
Cumplir con la propuesta de la institución de que realizara el curso	☐
Otra motivación distinta a los anteriores *Especificar:*	☐

P.7 ¿Cuál ha sido la implicación de su centro o institución de trabajo? (seleccione la opción que corresponda)	
La iniciativa de participar en el curso surgió desde mi centro de trabajo	☐
Me apoyaron cuando comuniqué mi voluntad de participar en el curso	☐
Mostraron indiferencia	☐
No les pareció muy interesante mi participación	☐
Otra *Especificar:*	☐

P.8 Por favor indique el sector en el que desempeñaba su actividad cuando realizó el curso de formación técnica especializada (seleccione la opción que corresponda)	
Administración Pública y Calidad de los Servicios	☐
Cooperación al desarrollo	☐
Cultura	☐
Derecho	☐
Desarrollo Local	☐
Educación	☐
Empleo	☐
Género	☐
Medio Ambiente	☐
Sanidad	☐
Sector económico o empresarial	☐

Seguridad	☐
Otro Sector distinto a los anteriores *Especificar:*	☐

P.9 ¿En qué nivel trabajaba usted cuando realizó el curso de formación técnica especializada? (seleccione la opción que corresponda)

Central	☐
Regional	☐
Local	☐

P.10 Tipo de responsabilidad en la toma de decisiones que desarrollaba usted cuando realizó el curso de formación del programa PIFTE (marque con una cruz)

a) Personal Directivo ☐ b) Personal Gestor o Técnico ☐

P.11 ¿Cuantas están a su cargo en su institución? (seleccione la opción que corresponda)

Ninguna	☐
Entre 1 y 10 personas	☐
Entre 11 y 50 personas	☐
Más de 50	☐

P.12 Indique el nivel de estudios con el que contaba en el momento de hacer el curso del programa PIFTE (seleccione la opción que corresponda)

Estudios preuniversitarios	☐
Carrera universitaria	☐
Dos o más carreras universitarias	☐
Carrera universitaria más formación de postgrado	☐

I. Satisfacción con la formación recibida

P.13 Indique, de forma general, por favor, su nivel de satisfacción con la formación recibida utilizando una escala del 1 al 5 (siendo 1 el menor y 5 el mayor)

Nivel de satisfacción general

La formación me ha parecido similar a otras que imparten otros Institutos de formación o Agencias de Cooperación al Desarrollo.	☐
Es un referente en materia de capacitación técnica de los recursos humanos de las Administraciones Públicas en América Latina.	☐

He recibido formación de otros Institutos de Formación o Agencias de cooperación al desarrollo que me ha resultado más satisfactoria	☐

P.15 Valore del 1 al 5 (siendo 1 el menor y 5 el mayor) **su satisfacción con los siguientes aspectos del curso de formación técnica especializada**
Contenido del curso
Duración del curso
Ponentes
Metodología de formación
Gestión administrativa
Atención recibida
Intercambio con otros participantes
Redes que ha generado el curso
Experiencia personal
Aplicación práctica al trabajo

P.16 ¿Cree que sería conveniente mejorar alguno de los siguientes aspectos? (Elija marcando con una cruz los aspectos que seleccionaría, con un como máximo de TRES aspectos)	
Mayor duración de los cursos	☐
Grupos más reducidos	☐
Mayores posibilidades de intercambio de experiencias con otros/as profesionales	☐
Mayor posibilidad de autorización posterior	☐
Ponentes más adecuados	☐
Contenidos más prácticos *(Especificar en la pregunta 16 a)*:	☐
Otro aspecto *Especificar:*	☐

P.16 a) Si en la pregunta anterior ha considerado como un aspecto para mejorar los cursos la introducción de más contenidos prácticos, ¿qué elementos considera que deberían promoverse? (seleccione marcando con una cruz todos los que procedan)	
Un mayor trabajo con casos de estudio	☐
Un mayor uso de métodos comparativos entre países	☐
Que sea más interactivo	☐
Otro aspecto *Especificar:*	☐

II. Resultados de la formación

P.17 Indique, de forma general en una escala del 1 al 5 (siendo 1= pocos o ninguno y 5= muchos) **si en su caso el curso ha servido para:**	
Mejorar el nivel de conocimientos y destrezas adquiridos	
Potenciar el Uso de nuevas tecnologías	
Promover el intercambio de experiencias en términos generales:	
Específicamente:	
El intercambio de experiencias entre España y América Latina	
El intercambio de experiencias entre países latinoamericanos	
Promover el trabajo en red en términos generales:	
Específicamente:	
Trabajo en red en el nivel local	
Trabajo en red en el nivel regional	
Trabajo en red en el nivel nacional	
Trabajo en red en el nivel internacional	

III. Impactos

P. 18 ¿Sigue usted trabajando en la misma organización? (seleccione la opción que corresponda)	
Sí	☐ (Siga en la pregunta 19)
No	☐ (Vaya a la pregunta 18 a y b)

P.18a Tipo de institución en la que trabaja usted actualmente (seleccione la opción que corresponda)		
Administración Pública ☐	ONG o Fundaciones ☐	Empresa Privada ☐

P. 18b ¿Ha cambiado usted de país? (seleccione la opción que corresponda)	
Sí	☐
No	☐

P. 19 ¿Sigue usted trabajando en la actualidad en áreas relacionadas con la formación recibida? (seleccione la opción que corresponda)	
Sí	☐
No	☐

P.20 Del total de conocimientos o destrezas aprendidos en esta acción formativa, indique por favor cuántos de ellos ha podido aplicar o transferir a su puesto de trabajo (seleccione una opción)**:**	
La mayor parte (casi el 100%)	☐
Aproximadamente la mitad (50%)	☐
Algo pero no mucho (20-30%)	☐
Prácticamente nada o nada (menos del 20%)	☐

P.21 Señale, en su caso, los límites que ha encontrado para revertir la formación recibida en su institución (marque con una cruz las que correspondan, con un máximo de TRES opciones)**:**	
Por no haber obtenido os suficientes conocimientos prácticos para revertir la formación recibida	☐
Debido a la brecha existente entre la formación recibida y la realidad	☐
La dirección no se muestra receptiva a posibles cambios	☐
Limitaciones de recursos técnicos o tecnológicos de mi institución	☐
Otros Límites *Especificar:*	☐

P.22 Como consecuencia de la formación recibida, indique por favor si se han producido alguno de los siguientes cambios en su situación laboral (seleccione la que corresponda)	
Promoción interna en la misma organización (con o sin mejora de la retribución)	☐
Cambio de organización con mejoras de las condiciones laborales	☐
El curso no ha tenido incidencia en estos aspectos	☐
Otra (Especificar):	☐

P.23 Como consecuencia de la formación recibida, ¿participa usted en alguna red de trabajo institucional? (seleccione la opción que corresponda)	
Sí	☐
No	☐

P.25 ¿En qué nivel cree usted que la formación técnica especializada tiene mayor impacto (priorice los niveles según el mayor impacto=1 o el menor impacto=3)**?**

Nivel individual
Nivel organizativo
Nivel institucional o social

P.24 Indique, por favor, si la formación recibida ha tenido efecto, y en qué grado, en los aspectos siguientes (utilice una escala del 1 = ningún impacto al 5 = máximo impacto para indicar el nivel de impacto; 0 = no ha lugar)**:**

a) Motivación para el desempeño
b) Facilitar el desempeño
c) Mayor rapidez en la ejecución de tareas
d) Desarrollo personal
f) Mejor comunicación y colaboración con otras unidades administrativas o compañeros/as
g) Transferencia de conocimientos aprendidos a compañeros/a
h) Mejor atención al/la ciudadano/a

P.26 ¿Ha aplicado la información recibida en alguna de las siguientes áreas? (marque con una cruz todas las opciones que apliquen)**:**

Aplicación a trabajos de regulación	☐
Aplicación a mejoras de recursos humanos	☐
En procesos de cambio y mejoras organizativas	☐
En espacios de encuentro y diálogo entre técnicos/as y expertos/as	☐
En experiencias de buenas prácticas	☐
En acciones de difusión de la formación	☐
En procesos de transformación tecnológica	☐

P.27 En qué medida cree que la formación recibida es útil para mejorar los siguientes aspectos (utilice una escala del 1 = ningún impacto al 5 = máximo impacto para indicar el nivel de impacto; 0 = no ha lugar)**:**

a) Mejor gobierno
b) Mejora de la regulación
c) Mejora de la toma de decisiones

d) Mejora la gestión
f) Mejor administración de los recursos humanos
g) Mejor gestión de equipos
h) Mejora en la prestación de servicios públicos
i) Más transparencia
j) Más rendición de cuentas

Por último le agradeceríamos que respondiera a las siguientes preguntas sobre variables sociológicas:

P.29 Sexo (seleccione)	
Mujer	☐
Hombre	☐

P.30 Año de nacimiento
19

P.31 ¿Es usted participante comunidades indígenas? (seleccione sí o no)	
Sí	☐
No	☐

P.32 Por favor, indique su país de procedencia.

¡Muchas gracias por su colaboración!

ANEXO 12

ENCUESTA A LAS ENTIDADES COLABORADORAS
SOBRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS DEL PROGRAMA PIFTE

P1. ¿Cuál es su nivel de satisfacción general con la participación de su institución en el programa PIFTE?	Nada satisfecho	Poco satisfecho	Bastante satisfecho	Muy satisfecho
	☐	☐	☐	☐

P2. ¿Cuál es el nivel de satisfacción con los siguientes procesos desarrollados por la AECID en relación con las actividades formativas PIFTE en las que participa su organización?

Grado de satisfacción	Nada satisfecho	Poco satisfecho	Bastante satisfecho	Muy satisfecho
General con la gestión del proceso de planificación de los cursos	☐	☐	☐	☐
- Con la ayuda de la AECID para hacer converger los cursos con las estrategias de cooperación al desarrollo de la Agencia	☐	☐	☐	☐
- Con las guías de procedimiento	☐	☐	☐	☐
- Con la dinámica de las reuniones de planificación de los cursos	☐	☐	☐	☐
- Con la argumentación para incluir o no sus propuestas de cursos en el programa	☐	☐	☐	☐
- Con la interlocución con AECID durante el proceso de planificación	☐	☐	☐	☐
Con el proceso de ejecución de las actividades en los Centros de Formación de América Latina	☐	☐	☐	☐
Con la información final de los resultados de formación del Programa	☐	☐	☐	☐

P3. ¿Tiene alguna dificultad para encajar la propuesta de actividades de su Departamento con las líneas estratégicas establecidas por la AECID?	Sí	No
	☐	☐

P4. ¿Tiene dificultad su Centro en convencer a la AECID de las propuestas que plantea?	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha
	☐	☐	☐	☐

En relación con los procedimientos que sigue su Departamento en las distintas fases de planificación, ejecución y seguimiento de los cursos del PIFTE en los que participa:

P5. ¿Cuáles son las fuentes que utiliza su institución para detectar las necesidades formativas?

☐	Cumbres y acuerdos internacionales
☐	Alumnos participantes de los cursos
☐	Solicitudes bilaterales que llegan al Departamento
☐	Sinergias con otras instituciones del país
☐	Otros…explicar cuáles

P6. ¿Cuentan en sus actividades con un coordinador específico de los cursos al margen de los ponentes?	No	A veces	Normalmente	Siempre
	☐	☐	☐	☐

P7. ¿Recogen de manera sistemática los resultados de la formación?	Sí	No
	☐	☐

P8. ¿Lo hacen con "modelos o guías ad hoc" para la formación?	Sí	No
	☐	☐

P9. ¿Realizan memorias anuales de las actividades realizadas en el marco del PIFTE?	Sí	No
	☐	☐

P10. ¿Conoce las guías del INAP sobre la evaluación de necesidades formativas y de los resultados e impactos de la formación?	Sí	No
	☐	☐

P11. ¿Cuál es el porcentaje de ponentes latinoamericanos que participan en los cursos que imparte su Departamento?	<5%	5-25%	26-50%	>50%
	☐	☐	☐	☐

P12. ¿Conoce a fondo el PIFTE?	No	Poco	Bastante	Mucho
	☐	☐	☐	☐

P13. ¿Tendría alguna sugerencia concreta sobre cuestiones a mejorar en el programa PIFTE?

ANEXO 13

FICHA FACILITADA POR LA AECID PARA LA RECOGIDA DE INFORMACIÓN SOBRE LAS PROPUESTAS DE ACTIVIDADES

PROPUESTA DE CURSO EN LOS CENTROS DE FORMACIÓN PARA EL AÑO 2010

PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORMACIÓN TÉCNICA ESPECIALIZADA (PIFTE)

INSTITUCIÓN COLABORADORA ……

TEMA DE LA ACTIVIDAD: ……

FECHA IDÓNEA PARA DESARROLLARLA: ……

ÁMBITO GEOGRÁFICO: ……

OTRAS INSTITUCIONES COLABORADORAS:

BREVE DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS:

PERFIL DE PARTICPANTES:

TIPO DE CONVOCATORIA:

ANEXO 14

ALINEAMIENTO DEL PROGRAMA PIFTE con el PLAN DIRECTOR 2005-2008

ÁMBITOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1.CONSENSO ENTRE ACTORES	Promover la concertación entre actores, con las administraciones autonómica y local y demás actores de la cooperación Promover el diálogo, análisis y toma de decisiones entre los distintos actores de la Cooperación
2. COHERENCIA DE POLÍTICAS	Asegurar una mayor coherencia de las políticas de Estado que afectan a los países en desarrollo
3.COORDINACIÓN Y ARMONIZACIÓN CON OTROS DONANTES Y ALINEAMIENTO DE POLÍTICAS CON LOS PAÍSES RECEPTORES	El Estado Español participará activamente en los esfuerzos que la comunidad de donantes está realizando para crear mecanismos de armonización de las prácticas y los procedimientos de gestión de sus políticas de cooperación. Se participará activamente en las reuniones de grupos consultivos organizadas en los países socios España coordinará sus esfuerzos en este campo con las estrategias de lucha contra la pobreza puestas en marcha por OOII.
4. MEJOR ASIGNACIÓN DE LA AYUDA	La Cooperación Española concentrará su ayuda en aquellos temas o sectores donde se pueda proporcionar mayor valor añadido que serán los sectores estratégicos prioritarios de la Cooperación Española
5. INCREMENTO DE LA CANTIDAD DE LA AOD	Se incrementará la ayuda multilateral Se apoyarán los acuerdos que la comunidad internacional adopte sobre las propuestas de creación de mecanismos innovadores de financiación
6. MEJOR CALIDAD DE GESTIÓN DE LA AYUDA	Se pondrán en marcha mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de todas las actuaciones.
7. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL	Se pretende incorporar una mayor visibilidad de las acciones llevadas a cabo en materia de cooperación y una mayor concienciación de la sociedad y las instituciones de los países donantes.

EFECTOS ESPERADOS (provisional)	Sectores	Ejes de la Formación PIFTE
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.	Sector 1: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo Institucional	Línea: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional: S-1.a. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político S-1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho S-1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos
Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana. Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad. Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico	Sector 2: Cobertura de las necesidades sociales en materia de:	Línea: Cobertura de las necesidades sociales
	Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre.	S-2.1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local
	Educación	S-2.2 Educación
	Salud	S-2.3 Salud
	Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad	S-2.4 Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad
	Habitabilidad básica: Acceso al agua potable y saneamiento básico	-

La Cooperación Española atenderá a seis aspectos: apoyo a la micro y pequeña empresa y a la empresa de economía social; fortalecimiento de los sectores productivos; dotación de infraestructuras; fortalecimiento de las capacidades institucionales; apoyo a la inserción internacional; y apoyo a las cooperativas de comercio justo.	Sector 3: promoción del tejido económico y empresarial	Línea: Promoción del Tejido económico y empresarial: S-3ª. Apoyo a la micro y pequeña empresa S-3b. Dotación de infraestructuras S-3c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados S-3d. Apoyo a la inserción internacional S-3e. Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos
Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población	Sector 4: Medio ambiente	Línea: Medio Ambiente: S-4ª. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables S-4b. Producción sostenible de recursos básicos S-4c. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente S-4d. Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental S-4e. Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas S-4f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental.
Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo	Sector 5: Cultura y Desarrollo	Línea: Cultura y desarrollo: S-5ª. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas S-5b. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.
Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en su relación de género	Sector 6: Género y desarrollo	Línea: Género y Desarrollo: S-6ª. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos S-6b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género S-6c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico S-6d. Formación en valores ciudadanos
Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad	Sector 7: Prevención de los conflictos y construcción de la paz	Línea: de Prevención de los conflictos y construcción de la paz: (sin ejes específicos)

internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil		

ANEXO 15

ALINEAMIENTO DEL PROGRAMA PIFTE 2009 CON EL PLAN DIRECTOR 2009- 2012

EFECTOS ESPERADOS PLAN 2009-2012	Sectores	EJES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PIFTE 2009
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio y respeto de los derechos humanos.	Gobernabilidad democrática	Línea: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional: S-1.a. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político S-1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho S-1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos
Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana	Desarrollo rural y lucha contra el hambre	Línea: Cobertura de las necesidades sociales S-2.1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local
Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos	Servicios sociales básicos: educación	Línea: Cobertura de las necesidades sociales S-2.2 Educación
Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible	Servicios sociales básicos: salud	Línea: Cobertura de las necesidades sociales S-2.3 Salud
Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico	Servicios sociales básicos: agua y saneamiento	
Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social	Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Línea: Promoción del Tejido económico y empresarial: S-3ª. Apoyo a la micro y pequeña empresa S-3b. Dotación de infraestructuras S-3c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados S-3d. Apoyo a la inserción internacional S-3e. Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos
Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población	Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat	Línea: Medio Ambiente: S-4ª. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables S-4b. Producción sostenible de recursos básicos S-4c. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente S-4d. Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental S-4e. Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas S-4f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental.

Favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social	Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo humano	
Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo	Cultura y desarrollo	Línea: Cultura y desarrollo: S-5ª. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas S-5b. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.
Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en su relación de género	Género y desarrollo	Línea: Género y Desarrollo: S-6ª. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos S-6b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género S-6c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico S-6d. Formación en valores ciudadanos
Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderameinto de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso	Migración y desarrollo	Línea: Sin línea específica El eje S-2.4 Protección de los colectivos en situación de vulnerabilidad integra cursos sobre migración, entre otras materias.
Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil	Construcción de la paz	Línea: de Prevención de los conflictos y construcción de la paz: (sin ejes específicos)

Plan director 2005-2008
Programa PIFTE

ÁMBITOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. CONSENSO ENTRE ACTORES	Promover la concertación entre actores, con las administraciones autonómica y local y demás actores de la cooperación Promover el diálogo, análisis y toma de decisiones entre los distintos actores de la Cooperación
2. COHERENCIA DE POLÍTICAS	Asegurar una mayor coherencia de las políticas de Estado que afectan a los países en desarrollo
3. COORDINACIÓN Y ARMONIZACIÓN CON OTROS DONANTES Y ALINEAMIENTO DE POLÍTICAS CON LOS PAÍSES RECEPTORES	El Estado Español participará activamente en los esfuerzos que la comunidad de donantes está realizando para crear mecanismos de armonización de las prácticas y los procedimientos de gestión de sus políticas de cooperación. Se participará activamente en las reuniones de grupos consultivos organizadas en los países socios España coordinará sus esfuerzos en este campo con las estrategias de lucha contra la pobreza puestas en marcha por OOII.
4. MEJOR ASIGNACIÓN DE LA AYUDA	La Cooperación Española concentrará su ayuda en aquellos temas o sectores donde se pueda proporcionar mayor valor añadido que serán los sectores estratégicos prioritarios de la Cooperación Española
5. INCREMENTO DE LA CANTIDAD DE LA AOD	Se incrementará la ayuda multilateral Se apoyarán los acuerdos que la comunidad internacional adopte sobre las propuestas de creación de mecanismos innovadores de financiación
6. MEJOR CALIDAD DE GESTIÓN DE LA AYUDA	Se pondrán en marcha mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de todas las actuaciones.
7. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL	Se pretende incorporar una mayor visibilidad de las acciones llevadas a cabo en materia de cooperación y una mayor concienciación de la sociedad y las instituciones de los países donantes.

EFECTOS ESPERADOS (provisional)	Sectores	Ejes de la Formación PIFTE
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.	Sector 1: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo Institucional	Línea: Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional: S-1.a. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político S-1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho S-1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos
Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana. Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad. Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible Promover el derecho humano al agua, y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico	Sector 2: Cobertura de las necesidades sociales en materia de:	Línea: Cobertura de las necesidades sociales
	Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre.	S-2.1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local
	Educación	S-2.2 Educación
	Salud	S-2.3 Salud
	Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad	S-2.4 Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad
	Habitabilidad básica: Acceso al agua potable y saneamiento básico	-
La Cooperación Española atenderá a seis aspectos: apoyo a la micro y pequeña	Sector 3: promoción del tejido económico y	Línea: Promoción del Tejido económico y empresarial:

empresa y a la empresa de economía social; fortalecimiento de los sectores productivos; dotación de infraestructuras; fortalecimiento de las capacidades institucionales; apoyo a la inserción internacional; y apoyo a las cooperativas de comercio justo.	empresarial	S-3ª. Apoyo a la micro y pequeña empresa S-3b. Dotación de infraestructuras S-3c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el buen funcionamiento y asignación de los mercados S-3d. Apoyo a la inserción internacional S-3e. Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos
Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población	Sector 4: Medio ambiente	Línea: Medio Ambiente: S-4ª. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables S-4b. Producción sostenible de recursos básicos S-4c. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente S-4d. Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental S-4e. Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas S-4f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental.
Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo	Sector 5: Cultura y Desarrollo	Línea: Cultura y desarrollo: S-5ª. Cooperación con los pueblos indígenas. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas S-5b. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.
Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en su relación de género	Sector 6: Género y desarrollo	Línea: Género y Desarrollo: S-6ª. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos S-6b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género S-6c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico S-6d. Formación en valores ciudadanos
Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil	Sector 7: Prevención de los conflictos y construcción de la paz	Línea: de Prevención de los conflictos y construcción de la paz: (sin ejes específicos)

ANEXO 16

HERRAMIENTA DE ORIENTACIÓN PARA LA METODOLOGÍA QUE DEBERÍA INSPIRAR EL FUTURO PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN (PIFTE, en particular)

PASO 1

⇒ **Partir del documento que establece los objetivos y líneas estratégicas del Plan Director 2009-2012 para alinear los objetivos operativos.**

OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN DIRECTOR 2009-2012

1.Gobernabilidad democrática

La Gobernabilidad Democrática parte del derecho de las personas a elegir su camino hacia el desarrollo sostenible y centra su atención, no sólo en el rendimiento de las instituciones, sino también en la débil legitimidad que tienen éstas si no garantizan el acceso a determinados servicios básicos, el reconocimiento de los derechos y la igualdad de género.

1.1. Objetivo general*: Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector.*
Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas.

1.2. Objetivo específicos:

1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.
1.2.2. Fortalecer la seguridad pública, promover el acceso a la justicia y los derechos humanos
1.2.3. Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana, con especial énfasis en el empoderamiento de la mujer.
1.2.4. Apoyar la institucionalidad democrática territorial y fortalecimiento de las entidades locales.

1. *Desarrollo rural y lucha contra el hambre*

La lucha contra el hambre debe enmarcarse en los compromisos internacionales vigentes orientados a erradicarla, con la meta intermedia establecida por el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 (Meta 2) de reducir a la mitad el porcentaje de personas que la sufren para el 2015.

2.1. Objetivo general: *Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana.*

2.2. Objetivos específicos:

2.2.1. Promover el acceso a una alimentación adecuada y digna de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad para garantizar la seguridad alimentaria.

2.2.2. Fomentar sistemas de producción sostenibles y el apoyo a pequeños productores desde un enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales.
2.2.3. Promover la investigación científica y tecnológica agroalimentaria y rural en materia de desarrollo.
2.2.4. Favorecer, en el entorno internacional, los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de las condiciones de vida y alimentarias de la población, en especial de las personas más vulnerables, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia.

3. Servicios sociales básicos: Educación

La Cooperación Española considera la educación como un derecho humano, además de cómo la palanca adecuada para fortalecer la equidad y la cohesión social en el marco de la lucha contra la pobreza, con una influencia multisectorial determinante en la salud, el nivel de ingresos, la movilidad social, la igualdad entre hombres y mujeres o la conservación del medio ambiente. El en escenario internacional, la educación ocupa un papel preponderante en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (el ODM 2 y la Meta 4 del ODM 3) que fue reforzado en el Marco de Acción de Dakar (2000) estableciendo los objetivos de Educación para Todos.
La Cooperación Española, a través de la puesta en valor de la Estrategia de Educación, apuesta por la Educación Básica, entendida en sentido amplio como un conjunto de conocimientos básicos necesarios para el desarrollo de las personas y su desenvolvimiento en la sociedad, siendo necesaria su adaptación al contexto de prioridades definido por cada país.

3.1. Objetivo general: *Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos.*

3.2. Objetivos específicos:

3.2.1. Contribuir a una educación y formación básica, inclusiva intercultural y gratuita para todas las personas.
3.2.2 Fomentar una educación y formación de calidad a través de la construcción y fortalecimiento de una política pública.
3.2.3. Contribuir al acceso, permanencia en el sistema educativo y finalización de los ciclos educativos, con equidad e igualdad de género.
3.3.4. Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad de los sistemas educativos, de forma que éstos puedan proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acceso a actividades productivas y a un empleo digno.

Se pone el énfasis en evitar la dispersión entre las múltiples iniciativas de educación.

4. *Servicios sociales básicos: Salud*

La Cooperación Española asume la definición formulada por la OMS, que entiende la salud como un derecho humano fundamental, así como un instrumento básico para el desarrollo, cuya responsabilidad es pública tanto a nivel local como internacional. Esta responsabilidad debe traducirse en el liderazgo del país receptor y en el compromiso de los países donantes para trabajar conjuntamente en aras de una cooperación más eficaz, orientada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en salud. Estos requieren la reducción de la mortalidad infantil y materna, la reducción del impacto de enfermedades como el sida, la malaria y la tuberculosis, así como otras enfermedades prevalentes y olvidadas.

4.1. Objetivo general*: Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial de las de mayor pobreza y vulnerabilidad fomentando el desarrollo humano sostenible*

4.2. Objetivos específicos:

4.2.1. Contribuir a la conformación, consolidación y sostenibilidad de sistemas de salud eficaces y equitativos.
4.2.2. Contribuir al desarrollo de recursos humanos suficientes y motivados.
4.2.3. Contribuir al desarrollo de una ciudadanía capaz de tomar parte en el diseño y orientación de un sistema de salud equitativo que tenga en cuenta las características culturales, asegurando la equidad en género y comprometida con los derechos humanos.
4.2.4. Contribuir a la disponibilidad, accesibilidad, adquisición y utilización de tecnología y suministros sanitarios necesarios para la dispensación de bienes y servicios esenciales en salud.
4.2.5. Contribuir a reducir la carga de enfermedad, sobre todo la más prevalerte, que soporta la población, y en especial la que sufre mayor discriminación (infancia, mujeres, jóvenes, población indígena y afrodescendientes, personas con discapacidad y población rural, con un enfoque prioritario en Salud Pública.
4.2.6. Contribuir a desarrollar sistemas de investigación y desarrollo.

5. Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento

La Meta 10 del ODM 7 (reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico) está lejos aún de conseguirse. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) reconoce que el derecho humano al agua es "el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". Por su importancia en la salud, la seguridad alimentaria, el desarrollo productivo, la energía o la habitabilidad, es necesario que el agua se trate desde un enfoque multisectorial, a través del concepto de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Es necesario garantizar el acceso a servicios adecuados de saneamiento y mejorar la formación en higiene, tanto para proteger la calidad de los recursos hídricos como para mejorar las condiciones de salud y habitabilidad básica de la población. Sería deseable que los gobiernos, en la medida de lo posible, garantizaran estos servicios y el derecho humano al agua, a través de estrategias nacionales integrales, en las que participaran todos los actores implicados, y que fueran apoyadas, donde fuese necesario, por la cooperación internacional.

5.1. Objetivo general: *Promover el derecho humano al agua y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad con la gestión integral del ciclo hidrológico.*

5.2. Objetivos específicos:

5.2.1. Apoyar la gestión pública e integral del agua, asegurando el derecho al abastecimiento y al saneamiento de manera sostenible, conservando el ciclo hidrológico y promoviendo la responsabilidad en su uso apropiado.
5.2.2. Mejorar y ampliar, de modo eficiente y equitativo, los servicios de agua y saneamiento, como elementos indispensables de la habitabilidad básica prestando especial atención a grupos vulnerables y a las políticas de higiene.

5.2.3. Fortalecer las capacidades de las instituciones y de las comunidades locales para su participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento.

6. *Crecimiento económico para la reducción de la pobreza*

La Cooperación Española reconoce la relevancia del crecimiento económico como un elemento esencial para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado su potencial par romper la trampa de la "pobreza de ingreso" y mitigar las múltiples privaciones características de la pobreza.

La reducción de la pobreza requiere un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo sustentando en la actividad empresarial del sector privado y, sobre todo, en una mayor participación de la población pobre en la generación de renta, en el acceso a un empleo y a una renta dignos en línea con la Agenda de Trabajo Decente de la OIT y en políticas públicas redistributivas de los beneficios del crecimiento que favorezcan sobre todo a quienes se encuentran en situación de precariedad y excluidos del acceso a las oportunidades de un empleo digno o a los mercados de bienes y servicios.

6.1.Objetivo general: *Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social.*

La Cooperación Española asume cinco áreas estratégicas para trabajar en este sector en los países socios:

- Los marcos institucionales, legales y regulatorios estables que afectan a la actividad productiva, la inversión y el trabajo decente.
- Las políticas públicas para la redistribución equitativa de los beneficios del crecimiento contribuyendo a una mayor cohesión social en los países socios, en especial políticas fiscales y de protección social.
- El apoyo e incentivo a políticas públicas que impulsen la creación de empleo y aprovechen las capacidades emprendedoras, en especial, en colectivos en situación de vulnerabilidad.
- La inserción mejorada en la economía internacional, en especial, en lo referente a las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, la integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa responsable.
- Los espacios de diálogo y concertación y las capacidades para el análisis, propuesta y negociación en los agentes organizados de los países socios, así como el rol del sector privado empresarial en el logro de resultados de desarrollo y la implementación de la agenda global de desarrollo.

7. *Sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat*

El bienestar, la salud, el alimento, el cobijo, buena parte de los ingresos, en definitiva, el desarrollo humano, dependen de los bienes que generan los ecosistemas. Las modificaciones en el medio natural están originando un cambio en las condiciones climáticas y están debilitando la capacidad de la naturaleza para proveer estos servicios de manera segura y sostenible. Son las personas más pobres las que dependen de estos servicios y las que más vulnerabilidad presentan ante los impactos de la degradación medioambiental. La consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, es

básica para lograr los otros ODM y garantizar el derecho a la salud, a una vivienda digna o al respeto a la propia cultura, ahora y para las generaciones futuras.

Por otro lado, en la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y asentamientos urbanos, muchos de ellos grandes urbes, con graves carencias en ordenación territorial o en planificación previa. La construcción de un hábitat sostenible implica trabajar en el acceso a un agua limpia, en el saneamiento básico, la gestión de residuos, la salud pública, los hábitos de higiene, la ordenación territorial o la buena gobernanza. Por ello, y porque es éste un elemento clave para contribuir a la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas urbanos, se introduce el hábitat también dentro de esta prioridad sectorial.

7.1. Objetivo general: *Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permitan mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población*.

7.2. Objetivos específicos:

7.2.1. Se fortalecerán las capacidades institucionales en gestión ambiental y los procesos de participación para reducir el impacto del cambio climático y la vulnerabilidad ecológica de la población, favoreciendo un desarrollo humano ambientalmente sostenible.

7.2.2. Se promoverá la conservación y uso sostenible de los servicios que ofrecen los ecosistemas para la mejora de las condiciones de vida de la población.

7.2.3. Se promoverá la diversificación de indicativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible, la conservación de los ecosistemas y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo.

7.2.4. Se facilitarán las condiciones de habitabilidad básica de la población y para la construcción de un hábitat ambiental sostenible e integrado en su entorno.

8. Ciencia, Tecnología e innovación

El fortalecimiento de las capacidades científicas y técnicas de un país tiene un fuerte efecto multiplicador en sectores como la salud, la agricultura, la lucha contra el hambre o contra el cambio climático. La mayor capacidad tecnológica y de innovación de una sociedad determina, en gran medida, el grado de sostenibilidad de su modelo de desarrollo y la capacidad de adaptación de su economía. La Cooperación Española ya ha venido apoyando programas de formación científica y técnica que, ahora más que nunca, deben ir encaminados a consolidar las capacidades endógenas de los países y orientarlas hacia sus objetivos de desarrollo.

8.1. Objetivo general: *Favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social.*

8.2. Objetivos específicos: Plan Para la promoción de la investigación y el Desarrollo(I>D), con los siguientes objetivos

8.2.1. Contribuir a la creación y fortalecimiento de las capacidades políticas, institucionales y humanas para el desarrollo de actividades de investigación e innovación en los países prioritarios para la Cooperación Española

8.2.2. Fomentar a generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías para abordar problemas críticos del desarrollo humano, social y económico.
8.2.3. Fomentar un sistema de innovación que facilite la valoración de recursos, la mejora de los procesos productivos y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, como soporte del desarrollo económico. La cultura de innovación de los sectores empresariales es un aspecto clave del desarrollo.
8.2.4. Fomentar la participación de universidades e instituciones de investigación así como de personal investigador españoles en programas multilaterales y de organismos internacionales de los que España forma parte y a los que apoya financieramente.

9. Cultura y Desarrollo

La cultura es un elemento fundamental para el desarrollo humano sostenible, necesario para la consecución de los ODM. El acceso a ésta por parte de la ciudadanía se convierte en un derecho y una responsabilidad de las instituciones públicas y la sociedad civil, además de una vía para evitar la exclusión social. El Informe de Desarrollo Humano PNUD (2004) "La libertad cultural en el mundo diverso de hoy" y la Convención de la UNESCO (2005) sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales se adoptan como referentes internacionales. Las políticas culturales para el desarrollo deben fomentar la participación de los agentes sociales para garantizar el respeto a la diversidad como forma de vida democrática. La política española en este sector nace de la puesta en valor del documento de Estrategia de Cultura y Desarrollo; el reto para el próximo período, consistirá en la consolidación y puesta en práctica de dicha Estrategia.

9.1.Objetivo general: *Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo humano sostenible*.

9.2. Objetivos específicos:

9.2.1.Fortalecer el desarrollo del sector cultural como factor de cohesión social en los países socios, impulsando la institucionalidad y las políticas públicas inclusivas y potenciando la articulación de un tejido social y cultural.
9.2.2. Fomentar el desarrollo económico desde el sector cultural, apoyando a los movimientos creativos, promoviendo la producción cultural y explorando nuevas formas de distribución.
9.2.3. Impulsar los derechos individuales y colectivos de acceso, creación y difusión de expresiones culturales, en el marco del fomento de la diversidad cultural.

10. Género en Desarrollo

La política de Género en Desarrollo tiene un carácter de doble prioridad para la Cooperación Española, en tato que es una prioridad horizontal y también una prioridad sectorial específica para el III Plan Director, como forma de consolidar los logros alcanzados en el anterior Plan Director. La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, no sólo es el instrumento fundamental para la aplicación efectiva en las políticas de desarrollo de la Ley para la igualdad entre hombres y mujeres. También es el vehículo para conseguir una acción mas eficaz en la aplicación del enfoque GED en todos los instrumentos de la Cooperación Española y para progresar en el ámbito de coherencia de políticas entres los sectores del desarrollo y la igualdad. La Cooperación Española reafirma los

compromisos internacionales más importantes: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el Plan de acción del Cairo.

10.1. Objetivo general: *Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento.* Este contribuirá a superar la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género, además de ser la mejor forma de luchar contra la pobreza.

10.2. Objetivos específicos:

10.2.1. Se promoverán iniciativas que contribuirán al pleno ejercicio de los derechos económicos de las mujeres y al fortalecimiento de procesos de cambio hacia la igualdad formal y real que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos de las mujeres y las niñas.
10.2.2. Prestar especial atención:
10.2.2.1.Prevenir la violencia de género y a la construcción de la paz,
10.2.2.2.Difundir y promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y el respeto por la diversidad, especialmente la cultural.

11. Migración y Desarrollo

El III Plan Director de la Cooperación Española incorpora, por primera vez, un sector específico dedicado exclusivamente a las Migraciones y el Desarrollo. Se parte de la base de que la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo y no tiene relación de causalidad inmediata con las migraciones y del convencimiento de que la migración debe ser fruto de una libre decisión, de una opción personal y no de la necesidad.

11.1. Objetivo general: *Promover los efectos positivos ente migración y desarrollo*.

11.2. Objetivos específicos:

11.2.1. Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y la información de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo, asegurando el respeto y la promoción de los derechos humanos.
11.2.2. Promover espacios para el diálogo, la coordinación y la articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector origen como en España, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo.
11.2.3. Fomentar en los países de origen la origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales para el fomento de capacidades y oportunidades, orientado a la inserción efectiva en el mercado laboral, en coordinación, en especial, con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial.
11.2.4. Impulsar la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
11.2.5. Generar y gestionar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la Cooperación Española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de

migración y desarrollo, así como apoyar el conocimiento generado en los países de origen y las asociaciones de inmigrantes presentes en nuestro territorio.

12. *Construcción de la paz*

En el año 2005 se aprobó una ley específica (Ley 27/2005, 30 de noviembre de fomento de la educación y la cultura de la paz) que insta al Gobierno a promover la paz en coordinación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y otros entes y organismos del propio Estado, así como a establecer convenios de colaboración con los organismos internacionales y entidades y ONG más significativas en el ámbito de la paz. Asimismo, en el contexto internacional, la Declaración del Milenio de la ONU subraya la relación entre desarrollo y seguridad, vínculo que reconoce la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española.

12.1. Objetivo general: *Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, respeto a la legalidad internacional, la defensa de los derechos humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entrono físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia, transicional y empoderamiento de la sociedad civil.*

12.2. Objetivos específicos:

12.2.1. Incorporar la construcción de la paz como el enfoque de trabajo integrador y transversal en las estrategias de cooperación en países o zonas en situaciones de conflicto o postconflicto atendiendo a los factores estructurales (políticos, sociales, medioambientales) y culturales que favorecen el mismo.

12.2.2. Establecer y aplicar medidas efectivas para la prevención y erradicación de las violencias de género, étnicas y vulneración de derechos de la juventud y de la infancia en contextos de conflicto armado.

12.2.3. Fortalecer capacidades instituciones y sociales para la resolución pacífica de los conflictos y para la construcción de una cultura de paz.

12.2.4. Aumentar el conocimiento y el compromiso de la ciudadanía y de los actores de la Cooperación Española en temas de paz y de gestión pacífica de los conflictos.

- **Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente**

13. Infancia y juventud

La Cooperación Española presta en su política de cooperación al desarrollo especial atención a aquellos grupos de edad que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social. Entre estos colectivos se encuentran la infancia y la juventud, sujetos fundamentales del desarrollo y motores esenciales de cambio y transformación social futura.

La Cooperación Española se alinea en su Política de Desarrollo para la infancia y la juventud con la Agenda Internacional, teniendo como principal marco normativo específico la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) y la Convención

Iberoamericana de Derechos de los jóvenes, que contempla tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales.

13.1. Objetivo general: *Contribuir a la realización de los derechos de los niños, niñas y jóvenes para mejorar la calidad de sus condiciones de vida en una sociedad inclusiva.*

Los objetivos específicos están definidos en términos de reconocimiento de derechos y mejora de las condiciones y la calidad de vida de niños, niñas y jóvenes.

Con vista a favorecer de una acción coordinada y eficaz, se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas con organismos multilaterales especializados en materia de infancia y juventud como UNICEF, OIT, OIJ y el Fondo PNUD-España para los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

14. Pueblos indígenas

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas del mundo se deriva de la falta de reconocimiento jurídico o de aplicación efectiva de sus derechos individuales y colectivos. La Cooperación Española se centra en el derecho que tienen a existir como pueblos diferenciados y a definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo. Junto con la Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas, son referencia obligada a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio nº 169 de la OIT.

14.1. Objetivo general: *Contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural, lo que beneficiará a la sociedad en su conjunto*.

14.2. Objetivos específicos:

14.2.1. Participación plena y efectiva para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos.
14.2.2. Desarrollo de capacidades y empoderamiento individual y colectivo, así como procesos internos de definición y puesta en práctica de estrategias y modelos propios de desarrollo político y social.
14.2.3. Protección y control de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan y promuevan su defensa.
14.2.4. Desarrollo y fortalecimiento de sistemas económicos definidos por ellos, basados en el aprovechamiento y gestión sostenibles de sus tierras, territorios y recursos, y acordes con sus patrones culturales. De estos objetivos se desprenden las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz de la Cooperación Española sobre el terreno en diálogo con los países socios.

*15**. Población afrodescendiente***

Atendiendo a la situación de vulnerabilidad de las poblaciones afrodescendientes en América Latina, la Cooperación Española tendrá en cuenta los antecedentes de privación de derechos que supuso la esclavización, así como las dimensiones sociales, demográficas y culturales fundamentales para la comprensión de la realidad que viven y de los obstáculos y fortalezas para su desarrollo. La Cooperación Española concibe a las poblaciones afrodescendientes como grupo étnico sujeto de derechos, reconociendo la brecha de inequidad existente entre sociedades e instituciones y atendiendo a la dimensión territorial y al racismo estructural. El referente internacional está marcado por al Declaración Universal de los Derechos Humanos, por la Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia

Mundial de Durban contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y todas las formas de intolerancia (Septiembre de 2001) y por el Convenio nº 169 de la OIIT.

15.1. Objetivo general: Contribuir al reconocimiento y disfrute y ejercicio pleno de los derechos de las poblaciones afrodescendientes, concentrando sus esfuerzos en el apoyo y fortalecimiento de actividades, iniciativas y procesos de instituciones públicas y organizaciones sociales que permitan la protección y el desarrollo pleno de las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe en condiciones de Equidad y de respeto a la diferencia e identidad étnica.

15.2. Objetivos específicos:

15.2.1. Contribuir a su protección y preservación cultural y material.
15.2.2. Contribuir a superar sus condiciones de exclusión, pobreza, marginalidad y discriminación.
15.2.3. Promover su plena participación en los procesos de planificación y desarrollo desde una perspectiva étnica, cultural y territorial.
15.2.4. Contribuir al conocimiento, respeto y desarrollo de su identidad y diversidad cultural.

PASO 2

⇒ **Una buena armonización de la formación con las líneas estratégicas del PD 2009-2012 debe contribuir a alcanzar el objetivo general de las prioridades sectoriales y articular las actividades de formación en las líneas que se derivarían de los objetivos específicos.**

Trabajando con un ejemplo concreto para construir el diseño: la línea de Gobernabilidad Democrática

Gobernabilidad democrática

La Gobernabilidad Democrática parte del derecho de las personas a elegir su camino hacia el desarrollo sostenible y centra su atención, no sólo en el rendimiento de las instituciones, sino también en la débil legitimidad que tienen éstas si no garantizan el acceso a determinados servicios básicos, el reconocimiento de los derechos y la igualdad de género.

1.1. Objetivo general*: Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector.*
Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas.

1.2. Objetivo específicos:

1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.
1.2.2. Fortalecer la seguridad pública, promover el acceso a la justicia y los derechos humanos
1.2.3. Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana, con especial énfasis en el empoderamiento de la mujer.
1.2.4. Apoyar la institucionalidad democrática territorial y fortalecimiento de las entidades locales.

OBJETIVO GENERAL Plan Director 2009-2012: **Línea estratégica:** **Gobernabilidad democrática**	**PROGRAMAS DE FORMACIÓN AECID** Contribución al objetivo general del plan director 2009 2012
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector. *Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas*.	*Contribuir con la Formación a promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos Fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la Cohesión Social como principio básico del sector.* *Cada contexto (situaciones de fragilidad y/o posconflicto) demanda unas prioridades y secuencias específicas*.

PASO 3

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Plan Director 2009-2012 **Gobernabilidad democrática**	**CONTENIDOS DE FORMACIÓN** Contribución a los objetivos específicos del Plan Director 2009-2012.
1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.	Se debe determinar la contribución específica que se va a realizar en formación. (*) Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de Formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupo A) 1.2.1.2. Desarrollar programas de formación directiva en países latinoamericanos del grupo C)
1.2.2. Fortalecer la seguridad pública, promover el acceso a la justicia y los derechos humanos	Desarrollar los objetivos concretos de formación
1.2.3. Apoyar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana, con especial énfasis en el empoderamiento de la mujer	Idem
1.2.4. Apoyar la institucionalidad democrática territorial y fortalecimiento de las entidades locales	Idem

(*) Esta información requiere partir de las necesidades detectadas por los países, lo que requiere a su vez una metodología específica: Fichas de Contexto y Fichas de diagnóstico. Fichas de déficit de capacidad, determinando el agregado al que se quiere contribuir y justificando que el fortalecimiento a través de la formación resultará un abordaje positivo.

El diseño metodológico debe **avanzar resultados esperados en cada línea de formación para cada objetivo**.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS FORMACIÓN 1.2. Línea de Gobernabilidad democrática	**RESULTADOS ESPERADOS**
OB 1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles.	R 1.2.1.
Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de	

formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupo A) 1.2.12. Desarrollar programas de formación directiva en países latinoamericanos del grupo C)	

Aún se precisa establecer el nexo entre los objetivos, los resultados esperados y los objetivos operativos que van a permitir alcanzar los objetivos específicos del Plan Director a través de las actividades de formación.

2. Línea de Gobernabilidad democrática	
OB 1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles	**OBJETIVOS OPERATIVOS: ACTIVIDADES DE FORMACIÓN**
Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupo A)	Ej. 1.2.1.1.1. Creación de Unidades integradas para la capacitación de personal en la administración Pública.
1.2.1.2. Desarrollar programas de formación directiva en países latinoamericanos del grupo C)	1.2.1.2.1. Instrumentos para la toma de decisión: La evaluación de las políticas sociales**.**

PASO 4

Cada línea ha de tener un indicador agregado y cada objetivo específico y operativo tiene que tener también su propio indicador

1.2. Línea de Gobernabilidad democrática **INDICADOR AGREGADO DE LA LÍNEA**

OB 1.2.1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles		**INDICADOR ESPECÍFICO**	
SUB-OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE FORMACIÓN	**INDICADOR de IMPACTO de la Formación**	**ACTIVIDADES DE FORMACIÓN**	**INDICADOR OPERATIVO. Resultados de la Formación**
Ej. 1.2.1.1. Proporcionar apoyo para el desarrollo profesionalizado de unidades de formación de personal en las administraciones públicas de los países del grupoA)	Unidades de Formación de Personal o Proyectos ligados a las mismas en las que han intervenido participantes de la Formación	1.2.1.1.1. Taller de Creación de Unidades integradas para la capacitación de personal en la administración	Resultados de la actividad (Dimensiones del proceso formativo)

PASO 5

El trabajo metodológico aún precisa de establecer la **relación entre los objetivos generales y los objetivos de los cursos, sus resultados esperados y los indicadores para medirlos**. Para ello hay que definir por cada curso sus objetivos y resultados esperados.

FICHA POR ACTIVIDAD FORMATIVA

LÍNEA ESTRATÉGICA DE FORMACIÓN
1.2. Gobernabilidad democrática

1.2.1.OBJETIVO ESPECÍFICO:
Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y contribuyan a la creación de estructuras estatales sostenibles
1.2.2. RESULTADOS ESPERADOS:
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.

1.2.3. ACTIVIDAD:

OBJETIVO DE LA ACTIVIDAD para contribuir al OBJETIVO ESPECÍFICO DE ESTA LÍNEA

RESULTADOS ESPERADOS DE LA ACTIVIDAD:

CAPACIDADES ESPECÍFICAS QUE PRETENDE FORTALECER LA ACTIVIDAD:

Concentración: en sectores, en países y en contribuciones multilaterales.
Selectividad sectorial estratégica Priorización en cada país, concentración y avance efectivo

ENFOQUE

- Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas. El ser humano en el centro.
- Enfoque Basado en derechos. El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos.
- Enfoque de Desarrollo sostenible. Los derechos presentes y futuros
- Enfoque Participativo y empoderamiento de las personas. Cambiar las relaciones de poder.
- Enfoque de Género en Desarrollo. Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres.
- Enfoque de Proceso. El desarrollo como proceso de aprendizaje.
- Oficia en el desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda.
- Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas.
- Una asociación para el desarrollo.
- Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas.

IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DETECTADAS:

- Agenda Internacional:
- Operativizar Acuerdos/ Cumbres/ Convenciones…
- Conclusiones de evaluaciones
- Refrendo de necesidades por los países
- Nuevas necesidades debidamente justificadas

Adjuntar metodología.

CRITERIOS DE LA INTERVENCIÓN:

1. <u>COHERENCIA, INTEGRALIDAD, EFICACIA AYUDA</u>

1.1. Asociación en el terreno y APROPIACIÓN LOCAL
(Metodología que justifique el déficit de capacidad)
1.1. Objetivos de Foros y organismos internacionales
1.2. Impacto en el conjunto de las políticas públicas sobre el desarrollo

1. <u>CALIDAD, CONSENSO Y SOSTENIBILIDAD</u>

2.1. Educación para el Desarrollo de la ciudadanía
2.2. Conocimiento al servicio del desarrollo
2.3. Coordinación y complementariedad efectiva
JUSTIFICACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE FORMACIÓN IDÓNEAS:
(Talleres, Seminarios, formación virtual…)
CUALIFICACIÓN DE LOS PONENTES EN CONVOCATORIAS ANTERIORES:

INDICADORES DE RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD:

INDICADOR DE RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD EN PLAN DIRECTOR:

INDICADORES DE IMPACTO EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL:

LECCIONES APRENDIDAS (Resumen de la Memoria del año anterior):

OBSERVACIONES DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN:

PASO 6

EFECTOS ESPERADOS DE LA FORMACIÓN EN LÍNEA CON EL PD 2009-2012

AMBITOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS (EFECTOS DIRECTOS)	DEFINIR LA CONTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO
AYUDA EFICAZ	La Cooperación Española apoya de forma eficaz los procesos de desarrollo liderados por los países socios de forma armonizada con el resto de donantes de lo que rinde cuentas al país socio y viceversa en base a su contribución a resultados de desarrollo.	Los Programa de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo responden a procesos liderados por los países socios de forma armonizada con otros donantes y rinden cuentas al país socio y viceversa en base a su contribución a resultados de desarrollo.
MULTILATERALISMO ACTIVO Y EFICAZ	España apoya las organizaciones y acción de los OMD para una acción eficaz de los mismos en sus programas de apoyo a los países. La posición de España en foros y organismos internacionales contribuye de forma coherente a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de los países socios	La contribución de España en foros y organismos internacionales sobre programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen de forma coherente a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de los países socios.
COHERENCIA DE POLÍTICAS	El conjunto de políticas públicas españolas contribuye de forma sinérgica y efectiva a la erradicación de la pobreza, el Desarrollo Humano Sostenible y el ejercicio pleno de los derechos.	Los Programas de formación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen de forma sinérgica y efectiva a la erradicación de la pobreza, el Desarrollo Humano sostenible y el pleno ejercicio de los derechos.
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	Se ha generado una ciudadanía global informada, formada y comprometida con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible	Los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen a generar una ciudadanía informada, formada y comprometida con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.
INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO	Se dispone de una masa crítica de capacidades, centros e investigadores en estudios sobre desarrollo y cooperación Los conocimientos de campos específicos de I+D+i se aplican de forma eficaz al desarrollo y lucha contra la pobreza	Contribución de la formación y los Centros AECID en el impulso de formar masa crítica de capacidades e investigación sobre desarrollo y cooperación. Contribución de la formación AECID al conocimiento y campos específicos de I+D+i y su aplicación de forma eficaz al desarrollo y lucha contra la pobreza
CAPACIDADES INSTITUCIONALESY HUMANAS	La Cooperación española dispone de una estructura organizativa y del número imprescindible de profesionales altamente cualificados, incentivados y estables para el desempeño de una ayuda eficaz	Disponer de una estructura organizativa y profesionales altamente cualificados en el ámbito de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, incentivados y estables para el desempeño de una ayuda eficaz
CONSENSO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD	La política de cooperación para el desarrollo se define de forma consensuada y deliberada y se	Los Programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo

	gestiona de forma coordinada entre todos los actores	se definen de forma consensuada y deliberada y se gestionan de forma coordinada entre todos los actores

EFECTOS ESPERADOS DEL PLAN DE FORMACIÓN (PIFTE)

AMBITOS ESTRATÉGICOS	**DEFINIR LA CONTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO**	**RESULTADOS QUE SE ESPERAN DE LAS LAS LÍNEAS DE FORMACIÓN ESPECÍFICAS**
AYUDA EFICAZ	Los Programa de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo responden a procesos liderados por los países socios de forma armonizada con otros donantes y rinden cuentas al país socio y viceversa en base a su contribución a resultados de desarrollo.	
MULTILATERALISMO ACTIVO Y EFICAZ	La contribución de España en foros y organismos internacionales sobre programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen de forma coherente a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de los países socios.	
COHERENCIA DE POLÍTICAS	Los Programas de formación de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen de forma sinérgica y efectiva a la erradicación de la pobreza, el Desarrollo Humano sostenible y el pleno ejercicio de los derechos.	
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	Los programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo contribuyen a generar una ciudadanía informada, formada y comprometida con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.	
INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO	Contribución de la formación y los Centros AECID en el impulso de formar masa crítica de capacidades e investigación sobre desarrollo y cooperación. Contribución de la formación AECID al conocimiento y campos específicos de I+D+i y su aplicación de forma eficaz al desarrollo y lucha contra la pobreza	
CAPACIDADES INSTITUCIONALESY HUMANAS	Disponer de una estructura organizativa y profesionales altamente cualificados en el ámbito de la formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, incentivados y estables para el desempeño de una ayuda eficaz	
CONSENSO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD	Los Programas de formación para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo se definen de forma consensuada y deliberada y se gestionan de forma coordinada entre todos los actores	

El Plan Director enuncia los efectos esperados en cada uno de los sectores de intervención.

SECTORES DE INTEVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	EFECTOS ESPERADOS EN 2012
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover desarrollo.
DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE	Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana.
EDUCACIÓN	Contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos.
SALUD	Contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, en especial aquéllas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, fomentando el desarrollo humano sostenible.
AGUA Y SANEAMIENTO	Promover el derecho humano al agua y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico.
CRECIMEINTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	Apoyar y fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios, en los postulados del trabajo decente y en políticas económicas favorables a la reducción de la pobreza y la cohesión social.
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y HÁBITAT	Contribuir a una gestión sostenible del capital natural y a modelos de desarrollo que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	Favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social.
CULTURA Y DESARROLLO	Fomentar las oportunidades y capacidades culturales materiales e inmateriales de personas y comunidades como elementos sustanciales del desarrollo humano.
GÉNERO EN DESARROLLO	Contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género.
MIGRACIÓN Y DESARROLLO	Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del desarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso.
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	Contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderameinto de la sociedad civil.

PASO 7

A partir de estos efectos esperados en el nivel estratégico se deben plantear los efectos esperados de la estrategia de formación y de lo esperado en el nivel operativo.

EFECTOS ESPERADOS DEL PLAN DE FORMACIÓN EN EL NIVEL OPERATIVO

EFECTOS ESPERADOS SOBRE LA LÍNEA DE FORMACIÓN DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	**EFECTOS ESPERADOS DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS**
Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover desarrollo.	**Determinar en función de lo que espere obtenerse con cada curso.**

OTRAS CUESTIONES A TENER EN CUENTA EN LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA UNA INTEGRACIÓN COMPLETA:

El alineamiento con los objetivos de los siguientes planes de acción

3. **Plan de Acción para una Ayuda eficaz.**
4. **Plan de Acción para un multilateralismo activo y eficaz**
5. **Plan de Acción para la Coherencia de Políticas**
6. **Plan de Acción para la Educación para el Desarrollo**
7. **Plan de Acción para la Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo**
8. **Plan de Acción para Capacidades Institucionales y Humanas**
9. **Plan de Acción para el Diálogo, Coordinación y Complementariedad**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

agencia
de evaluación
y calidad