

Esther Palacio Blasco



Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas

COOPERACIÓN DELEGADA

Algunas experiencias prácticas

Esther Palacio Blasco

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, abril de 2008
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo
Foto de la cubierta: Elena Pérez-Villanueva

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-17.134-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

Este estudio ha sido financiado y dirigido por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina en el marco de un Convenio de colaboración con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de un Programa de investigación sobre «Calidad de la Ayuda al Desarrollo». Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor/es y no comprometen a las instituciones mencionadas.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	IX
1. INTRODUCCIÓN.....	1
I. La nueva agenda internacional de desarrollo	1
II. Cambios en las políticas de cooperación europea y española.....	3
III. Presentación y metodología del estudio.....	6
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA COOPERACIÓN DELEGADA.....	9
I. Definición de la cooperación delegada.....	9
II. Razones que justifican la génesis y evolución de la cooperación delegada.....	10
III. Principios orientadores, dimensiones y lecciones aprendidas en cada fase de la cooperación delegada	12
3. UN PRIMER INTENTO DE COOPERACIÓN DELEGADA EN SENEGAL	17
I. Elementos contextuales en Senegal	17
II. Una posible alianza franco-holandesa a favor de los objetivos internacionales de la educación para todos en Senegal	20
III. Perspectivas y cuestiones abiertas.....	29
IV. Balance de la experiencia desarrollada en Senegal.....	33
4. LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DELEGADA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN MALI.....	35
I. Elementos contextuales en Mali.....	35
II. La doble experiencia de cooperación delegada entre tres países nórdicos en apoyo al programa de educación de Mali.....	40
III. La experiencia de cooperación delegada franco-alemana en apoyo a un proyecto de educación en Mali	66
IV. Balance de las experiencias de cooperación delegada en el sector de la educación en Mali.....	86
V. Tendencia de la cooperación delegada en el sector de la educación en Mali.....	89
5. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN DELEGADA.....	91
I. El aumento progresivo del uso de esta nueva modalidad.....	91
II. Los progresos realizados por el grupo Nordic Plus para reducir las barreras a la cooperación delegada	92

III. Hacia una complementariedad y división del trabajo.....	93
IV. Principales cuestiones abiertas	98
V. Nuevas oportunidades para España	99
6. PRINCIPALES CONCLUSIONES	103
ANEXOS	
1. Términos de referencia para la elaboración de un estudio sobre cooperación delegada	115
2. Cuadro resumen de similitudes y diferencias entre las políticas y procedimientos de los donantes del Nordic Plus.....	117
3. Lista de personas contactadas durante el estudio	119
4. Agenda de las misiones realizadas durante el estudio	121
BIBLIOGRAFÍA	123
LISTA DE ACRÓNIMOS	131

Un solo pie no hace camino
Sen kelen te se ka sira taama
Proverbio bambará (Mali)

AGRADECIMIENTOS

Este estudio no podría haberse concretado sin la ayuda de diversas personas y organizaciones. A nivel institucional, el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) han sido determinantes por haber suscitado el tema de estudio, haber coordinado la producción y la corrección del trabajo y haber aceptado publicar los resultados en este libro. En el ámbito particular, quisiera agradecer la confianza que desde el principio ha depositado en mí Ana Rosa Alcalde. También merecen un agradecimiento especial las cooperaciones bilaterales de Francia, Países Bajos, Suecia, Noruega y Alemania y los países socios Senegal y

Mali por haberme permitido utilizar sus experiencias de cooperación delegada para fundamentar los estudios de caso. Quiero agradecer aquí expresamente a todas las personas que dedicaron su tiempo para compartir conmigo esas experiencias. La obra se beneficia, además, de los trabajos previos de otros colegas, publicados en libros, revistas, periódicos y boletines, cuyos datos y conclusiones se han utilizado para sustentar o ilustrar conceptos. El texto fue enteramente revisado por mi madre, Asunción Blasco, profesora de la facultad de Letras de la Universidad de Zaragoza, a quien agradezco sus apreciaciones de estilo. Por último, deseo agradecer la comprensión y el apoyo de mi esposo Alfonso y de mi hijo Adrián que aceptaron que dedicara y consumiera en esta tarea parte del valioso tiempo familiar.

1. INTRODUCCIÓN

I. LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

En los últimos años se ha alcanzado un amplio consenso a nivel internacional sobre la importancia de reducir la pobreza en el mundo y cómo hacerlo. Este consenso está basado en la Declaración del Milenio (2000) que sintetiza los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales organizadas por las Naciones Unidas a lo largo de la década de los años noventa. Por primera vez se dispone de un número reducido de objetivos y metas concretos que abordan las principales dimensiones del desarrollo humano sostenible y de un plazo de tiempo para lograrlos (2015)¹. Los países, ya sean ricos o pobres, comparten de esta manera una agenda común para contribuir a la consolidación del crecimiento, al avance del desarrollo y a la reducción de la pobreza.

Durante la Conferencia Internacional sobre la financiación del desarrollo se alcanza el llamado Consenso de Monterrey (2002) que brinda una respuesta mundial para hacer frente a los problemas de financiación de las metas prioritarias de desarrollo. Entre las principales medidas propuestas figura la del aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo que aboga no sólo por un aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) sino también por una utilización más racio-

nal y eficaz de los recursos. Los países se comprometen, entre otras cosas, a mejorar la coordinación de la ayuda, la medición de los resultados y la armonización de sus procedimientos operacionales al más alto nivel a fin de aumentar la eficacia general de los fondos movilizados.

El acuerdo general obtenido por la comunidad internacional en relación a la necesidad de mejorar la eficacia de la AOD² se profundiza posteriormente en la Declaración de Roma sobre la armonización (2003). En esa ocasión, los países se comprometen a realizar numerosas actividades para reforzar la armonización, entre las que figuran, la intensificación del uso de la cooperación delegada a nivel nacional y el aumento del margen de maniobra del personal desplazado por los donantes en el país beneficiario.

Este nuevo marco internacional de desarrollo, orientado a redoblar los esfuerzos y encaminarlos a la realización de unos objetivos prioritarios de desarrollo mediante mecanismos de financiación adaptados, se consolida gracias a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005). Partiendo de la Declaración sobre la armonización adoptada en Roma y de los principios clave propuestos en la Mesa redonda sobre la gestión de la financiación para el desarrollo basada en resultados, celebrada en Marrakech (2004), la comuni-

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

² Informe de la Conferencia Internacional sobre la financiación del desarrollo, marzo 2002, párrafo 43.

dad internacional toma la determinación de llevar a cabo acciones todavía más ambiciosas —cuyo cumplimiento pueda ser verificado— para reformar las modalidades de entrega y gestión de la AOD.

De esta manera, los países receptores y donantes de fondos asumen el compromiso común de mejorar los niveles de apropiación, de alineamiento, de armonización y de gestión por resultados. Al haberse adoptado el principio de mutua responsabilidad, las obligaciones de cada cual quedan claramente delimitadas y se resumen en una serie de objetivos al horizonte 2010. Se han definido doce indicadores que permiten hacer un seguimiento regular conjunto de los avances logrados y la mayoría de los países organiza su contribución mediante planes de acción a medio plazo. La comunidad internacional está dando muestras de una firme voluntad para cumplir los objetivos marcados.

Nadie duda de las posibilidades (ni de la necesidad) de mejorar la eficiencia de la ayuda, independientemente de cuáles sean las modalidades favorecidas por los donantes. Sin embargo, la tendencia actual enfatiza la necesidad de optar por modalidades apropiadas y complementarias que optimicen la eficacia global. El objetivo es llegar a cubrir el conjunto de zonas y temáticas mundialmente necesitadas evitando una excesiva dispersión geográfica y sectorial de la cartera de los donantes. Atendiendo a las ventajas comparativas inherentes a cada

uno de ellos, la comunidad internacional se ha comprometido a explotar las oportunidades de complementariedad, según un enfoque pragmático de división del trabajo y reparto de tareas.

Concretamente, la nueva agenda internacional de desarrollo invita a los donantes a valorar la posibilidad de establecer relaciones de cooperación delegada entre ellos como una manera de reducir los costes de transacción.

1.1. La prioridad concedida a la educación

El nivel de educación básica es uno de los tres parámetros que permiten medir el índice de desarrollo humano gracias a la relación positiva existente entre éste y las posibilidades que un individuo tiene de participar en la vida económica y social. Además, en la nueva agenda de cooperación internacional, el desarrollo y la universalización de la educación ocupan un lugar esencial.

El foro mundial sobre la Educación Para Todos (EPT), celebrado en Dakar (Senegal) en abril de 2000, permite hacer un balance de la situación diez años después del foro de Jomtien (Tailandia) que preveía universalizar la educación en el año 2000. La comunidad internacional toma conciencia de los grandes retos en el área de la educación y se acuerdan seis objetivos que cubren las cuestiones de acceso, calidad, género, alfabetización, formación profesional de jóvenes y educación

preescolar. Paralelamente, se aboga por una masiva movilización de fondos y la necesidad de mejorar la utilización de los recursos financieros del sector.

La Declaración del Milenio permite reafirmar ese mismo año el compromiso mundial de universalizar la educación primaria, eliminando las disparidades relativas al sexo y velando por la autonomía de las mujeres. De esta manera, dos de los ocho objetivos a los que suscribe la comunidad internacional al horizonte de 2015 se refieren a la necesidad de realizar grandes progresos en el área de la educación.

Más adelante, en 2002, se decide la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos³. Esta iniciativa, que se integra también en el contexto de los grandes acuerdos internacionales, propone una alianza mundial entre los países en desarrollo y los socios técnico-financieros para acelerar los progresos y lograr que todos los niños y niñas del mundo completen un ciclo primario de educación de calidad al horizonte 2015. Bajo un principio de mutua responsabilidad, los países se comprometen a respetar una serie de normas de conducta que deben conducir a una mejor movilización y uti-

lización de los recursos destinados a la educación⁴. El principio de esta iniciativa es que ningún país dotado de una política educativa coherente y apropiada (respaldada por los donantes) debe quedar confrontado a problemas de financiación de la misma. Se trata de un mecanismo muy eficaz para promover la apropiación, el alineamiento, la coordinación y la armonización en el sector a nivel del terreno.

II. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA

La nueva agenda internacional de desarrollo tiene su reflejo en las políticas de cooperación de los distintos donantes, que reciben importantes ajustes para poder cumplir con los compromisos adquiridos. Entre otras cosas, los donantes se replantean sus objetivos estratégicos, sus procedimientos, sus formas de relacionarse con los países en desarrollo, sus instrumentos y sus modalidades de actuación. Todo ello forma parte del marco en el cual hay que situar las actuales políticas de cooperación europea y española.

³ En inglés, *Fast-track Initiative*.

⁴ En concreto, los países socios se comprometen a: (i) Desarrollar una política educativa realista y consensuada; (ii) Demostrar los resultados obtenidos en relación a los principales indicadores de desempeño, y (iii) Asumir el papel motor para la puesta en práctica de dicha política y coordinar la acción de los donantes. Por su parte, los socios técnico-financieros se comprometen a: (i) Movilizar recursos de forma previsible; (ii) Alinearse a las prioridades de desarrollo del país; (iii) Coordinar su apoyo en torno a este único plan educativo, y (iv) Armonizar sus procedimientos. Para mayor información consúltese: www.fasttrackinitiative.org.

La Unión Europea (UE) va a duplicar el volumen de su ayuda internacional para el desarrollo en los próximos años, contribuyendo al 80% del aumento total programado a nivel mundial⁵. Con la aprobación del Consenso Europeo de Desarrollo (2006)⁶, los países de la Unión llegan a un acuerdo sobre un conjunto de valores, principios y objetivos comunes y se inicia un proceso de cambio cualitativo de la política de cooperación. El objetivo es optimizar la eficacia de la ayuda de la UE en su conjunto y reposicionar a la UE como líder mundial del desarrollo.

Los Consejos de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores celebrados en abril y octubre de 2006 adoptan una serie de conclusiones sobre coherencia y eficacia de la ayuda de especial relevancia, tanto para la Comisión Europea (CE) como para los países miembros⁷. Estas conclusiones y recomendaciones toman forma operacional paulatinamente, gracias a los instrumentos desarrollados por la CE. Actualmente se dispone de un

plan de acción para la eficacia de la ayuda de la UE, de un marco común de programación que se está probando en algunos países piloto y de un Código de conducta de la UE sobre la división del trabajo en la política de desarrollo. Entre otras cosas, se recomienda a los donantes de la UE que concentren sus intervenciones en no más de dos sectores de actividad (en función de sus ventajas comparativas) y que establezcan alianzas de cooperación delegada para cubrir otras áreas de cooperación.

La política española de cooperación para el desarrollo también procura integrarse en el marco de los principales acuerdos y consensos internacionales que constituyen la agenda internacional del desarrollo⁸, haciendo de ellos el principal referente de sus instrumentos de planificación y de programación.

Las prioridades sectoriales y geográficas del Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)⁹ recogen ampliamente los Objetivos y Metas del Mile-

⁵ La UE representa actualmente el 52% de la ayuda mundial.

⁶ Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la UE, Boletín Oficial C-46 del 24 de febrero de 2006.

⁷ Las conclusiones de los Consejos de abril y octubre se conocen respectivamente como «Financiación y eficacia de la ayuda al desarrollo: dar una ayuda mayor, más eficaz y más rápida» (documento 8388/06) y «Complementariedad y división del trabajo: preparación del debate de orientación sobre la eficacia de la ayuda» (documento 14029/06).

⁸ Según la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/98, de 7 de julio de 1998), la política española de cooperación internacional para el desarrollo se inserta en el marco de los consensos internacionales y del respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos internacionales y foros de alto nivel. España ha suscrito todas las declaraciones, foros de alto nivel e iniciativas presentadas en la sección anterior.

⁹ El Plan Director es el elemento básico de planificación cuatrienal: en él se determinan las líneas generales y principales directrices de la política española de cooperación internacional y se detallan los objetivos, prioridades y recursos presupuestarios para el periodo.

nio, siendo el objetivo fundamental la lucha contra la pobreza. Además, este Plan consolida el compromiso del gobierno de alcanzar una AOD equivalente al 0,5% del producto nacional bruto (PNB) en el presupuesto 2008, lo que equivale a duplicar el volumen de la cooperación en cuatro años. Pero la principal apuesta del Plan Director actual es la mejora de la eficacia de la ayuda, tanto en términos de una mayor coherencia y alineamiento de políticas, como de una mejor coordinación, armonización y complementariedad entre actores y donantes o de un refuerzo en la calidad de la gestión de la ayuda.

El objetivo general del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)¹⁰ para el año 2007 fue justamente mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización y de una asignación de recursos más adaptada. Siguiendo las prioridades definidas en los documentos de estrategias sectoriales y geográficas, se asumen los compromisos de incrementar la asignación para la cobertura de necesidades sociales, de destinar al menos el 20% de la AOD a los Países Menos Avanzados (PMA) —países principalmente de África Subsahariana donde España no tiene mucha experiencia— y de concentrar el 70% en los llamados países prioritarios con el objetivo añadido de reducir la dispersión de actuacio-

nes tanto en el plano sectorial como geográfico. Paralelamente, se fomenta la armonización con otros donantes por medio del diálogo de políticas y la participación de las Embajadas españolas y de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los mecanismos de coordinación creados en los distintos países. En los primeros estadios de la armonización se busca al menos la coordinación de acciones y la complementariedad entre donantes, tratando de reducir los costes de transacción y de aprovechar posibles ventajas comparativas.

Entre otras cosas, la actual política española de cooperación internacional para el desarrollo promueve la utilización de la ayuda programática, la participación en procesos de programación conjunta y el reparto estratégico de responsabilidades entre donantes. Se ha elaborado una guía de nuevos instrumentos y también una propuesta operativa para la puesta en marcha de la complementariedad en el marco de la UE. Además, por primera vez, se prevé la posibilidad de que España asuma roles de liderazgo con otros donantes u opte por delegar su presencia, en función de sus capacidades comparativas¹¹. De esta manera, la cooperación delegada pasa a considerarse como una posible estrategia para la participación en mecanismos de coordinación y apoyo presupuestario,

¹⁰ El Plan Anual de Cooperación Internacional permite hacer el desarrollo operativo y presupuestario anual de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

¹¹ PACI 2007, página 43 (II. Directriz geográfica: Mejorar la asignación geográfica de la ayuda profundizando en procesos de armonización especialmente en los países prioritarios de la cooperación española. Meta 5).

en particular en aquellos países donde la cooperación española cuenta con personal limitado o no dispone de una estructura permanente¹².

Los compromisos adoptados por España en el ámbito de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda requieren la modificación y el ajuste de prácticas en formas de planificar, gestionar y evaluar la ayuda para el desarrollo. El PACI del 2007 prevé la puesta en marcha de un Plan de Acción que aglutine los esfuerzos de todos los agentes para lograr los cambios necesarios y garantizar la aplicación de la Declaración.

El proceso de mejora de la calidad de la ayuda española también exige redefinir y fortalecer las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional. La reciente aprobación de la Ley de Agencias y del Estatuto de la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) pretende mejorar la autonomía, la flexibilidad y la calidad de la gestión de la ayuda. El objetivo de esta reforma es dotarse de una administración más flexible y menos burocrática.

III. PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Este estudio forma parte de un programa de investigación sobre calidad de la

ayuda al desarrollo y da muestras del compromiso de la Cooperación Española para aplicar la Declaración de París sobre eficacia de la AOD, principalmente en el ámbito de la armonización.

El objeto de estudio es la cooperación delegada, estrategia cada vez más utilizada por los donantes para cumplir con sus compromisos de armonización. La cooperación española se plantea la posibilidad de recurrir a esta modalidad, principalmente en un contexto de aumento importante de su ayuda al desarrollo vinculado al compromiso de mejorar la asignación de la misma, tanto en términos de una mayor concentración sectorial y geográfica, como de apoyo preferencial a los PMA, la mayoría de ellos países de África Subsahariana de los que España tiene un conocimiento limitado.

La experiencia internacional en estrategias de cooperación delegada todavía no es muy amplia, pero su estudio puede ofrecer ciertas pautas sobre el interés y posibilidades de aplicarla en el contexto de la cooperación española. En el marco de los distintos lineamientos disponibles hoy en día, el presente trabajo analiza y valora algunas de las recientes experiencias de cooperación delegada llevadas a cabo por otras cooperaciones bilaterales en África Subsahariana con el fin de abstraer lecciones aprendidas desde una perspectiva aplicada y realizar recomendaciones a corto y medio plazo para la cooperación española.

¹² Borrador de la Guía técnica para la puesta en marcha de ayuda programática, versión de abril de 2007.

La metodología del estudio ha consistido en realizar análisis documentales y bibliográficos completados por numerosas entrevistas y comunicaciones con personas clave. En los anexos figuran los programas de las misiones realizadas y las personas contactadas a lo largo del periodo de estudio, también se añade la bibliografía consultada.

La fase de arranque consistió en un levantamiento general de informaciones disponibles sobre principios, orientaciones y experiencias de cooperación delegada y la visita de los actores de la cooperación española para enmarcar el estudio y perfilar el trabajo de campo. Se definieron así tres estudios específicos, todos ellos en el sector de la educación en África del Oeste: la experiencia franco-holandesa en Senegal, la experiencia franco-alemana en Mali y la experiencia entre Holanda, Suecia y Noruega, también en Mali. Para dichos estudios se realizaron visitas de terreno que permitieron recoger documentación relevante y conversar en profundidad con las autoridades nacionales y los donantes implicados. También se visitaron los servicios de la Dirección General de Desarrollo de la CE (DG-DEV) en Bruselas.

La elección de los estudios específicos se hizo atendiendo a diversos criterios. La opción retenida asocia cinco donantes diferentes, integra modalidades tan distintas como apoyo presupuestario y

proyectos y cubre todas las fases de los acuerdos, desde las negociaciones previas a la identificación hasta el seguimiento de los mismos. Por otra parte se deseaba que fueran experiencias comparables, dentro de una misma área geográfica y sector de intervención. Se pensó en África del Oeste y en el sector social de la educación. Finalmente, se pretendía que fueran países de interés estratégico para España. Tanto Senegal como Mali son países prioritarios y disponen de representación española. Además, en este último se está tramitando la apertura de una OTC¹³.

Sin poner en tela de juicio el valor añadido que aporta este trabajo, cabe precisar que las conclusiones y recomendaciones quedan limitadas por los factores siguientes:

- El número de casos estudiados es muy reducido y no siempre se puede generalizar los resultados obtenidos.
- Sólo dos de los tres casos estudiados han dado lugar a un acuerdo de cooperación delegada y, sólo uno de ellos, ha sido objeto de finalización y extensión.
- Ninguna de las experiencias estudiadas ha sido evaluada, propiamente dicho, por las partes interesadas.
- Estas experiencias son, además, muy recientes y no ofrecen suficiente perspectiva para analizar el conjunto de efectos inducidos en el largo plazo.

¹³ Senegal dispone de una OTC desde 2002.

- La mayoría de las personas implicadas en el inicio de estas experiencias no se encuentra actualmente en los mismos puestos de responsabilidad y no siempre se ha logrado entrar en contacto con ellas.

Por último, cabe mencionar que el presente trabajo se desarrolla de forma pa-

ralela a los siguientes estudios relacionados¹⁴:

- Identificación de un *compendium* de «buenas prácticas» en materia de división del trabajo¹⁵.
- Estudio sobre experiencias de cofinanciación¹⁶.

¹⁴ En la medida de lo posible, se ha tratado de intercambiar información, contactos y puntos de vista con los consultores designados para su realización.

¹⁵ Consultoría lanzada por el CAD/OCDE, marzo de 2007.

¹⁶ Consultoría lanzada por la CE, febrero de 2007.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA COOPERACIÓN DELEGADA

La cooperación delegada surge en los últimos años, en el contexto de la nueva agenda internacional para el desarrollo, como una forma de coordinación que permite mejorar la eficacia de la ayuda. Se trata de un estadio avanzado de armonización entre donantes bilaterales con una filosofía de intervención similar que deciden reforzar su cooperación y utilizar procedimientos comunes para reducir los costes de transacción.

A pesar de ser una modalidad de cooperación relativamente nueva, se observa una rápida evolución tanto en su aplicación práctica como en su contenido teórico (orientaciones y lineamientos) que demuestra el interés de la comunidad internacional por comprender mejor sus implicaciones y potenciar su uso de una forma optimizada.

1. DEFINICIÓN DE LA COOPERACIÓN DELEGADA

Existen diversas definiciones, pero la más generalizada es la introducida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) en el informe «Armonizando la ayuda para reforzar su eficacia» presentado como contribución a la Declaración de Roma sobre armonización de la ayuda en 2003: «Se entiende por cooperación de-

legada el hecho de que un donante (el “mandatario” o “donante líder”) quede habilitado a actuar en nombre de otro u otros donantes (el “mandante” o “socio silencioso”)».

Según esta definición, «la naturaleza e importancia de las funciones objeto de la delegación es variable, pudiendo limitarse a una etapa determinada del ciclo de un proyecto (por ejemplo, una evaluación) o abarcar todo un programa sectorial o incluso el programa de cooperación entero con un país». Se dispone así de un amplio abanico de posibilidades que permite ajustarse a distintos instrumentos de desarrollo (proyectos, apoyo presupuestario...), niveles de flexibilidad de los procedimientos internos de los donantes y grados de compatibilidad con otros donantes.

La delegación supone que hay acuerdo entre dos o varios donantes sobre una repartición de roles concreta que se basa en la existencia de distintas ventajas comparativas. Dependiendo del nivel de responsabilidad cedido, el donante líder se encarga en nombre del resto de establecer los acuerdos necesarios con el país receptor, de conducir el diálogo de políticas y de administrar el total de los fondos. El donante silencioso (o los donantes silenciosos si son varios) renuncia a mantener relaciones bilaterales con el país receptor en los temas objeto de la delegación¹. Los términos concretos de

¹ Esta característica diferencia la cooperación delegada de una aportación a un fondo común o de la pertenencia a un grupo temático con un donante líder que representa al resto en el diálogo de políticas con el gobierno.

la delegación y las modalidades para su puesta en práctica se definen entre las partes en un contexto de confianza mutua. En todos los casos, la ayuda se contabiliza como AOD del socio mandante.

El establecimiento de este tipo de alianza presupone también que los donantes comparten una misma visión sobre las cuestiones de la cooperación al desarrollo que se delegan y que la capacidad de gestión del donante líder (incluidos sus procedimientos) satisface las exigencias mínimas del donante silencioso para justificar la realización de las misiones delegadas (inclusive la gestión de los fondos aportados).

El término «cooperación delegada» se reserva para referirse a acuerdos establecidos entre donantes bilaterales, a pesar de que la cofinanciación de actividades a través de organismos multilaterales (Naciones Unidas e Instituciones Financieras Internacionales) se practica de forma muy similar desde hace mucho más tiempo.

II. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DELEGADA

Los primeros en suscribir esta modalidad de cooperación fueron los países

nórdicos que poseen políticas de cooperación próximas entre sí². La terminología utilizada al principio era «alianza silenciosa» y fue inicialmente descrita por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) como «un acuerdo que podía firmarse con otro donante para dejarse representar en el marco de su ayuda programática sectorial, para realizar diagnósticos, participar en el diálogo y las negociaciones o tomar parte en evaluaciones y actividades de seguimiento»³. El concepto fue posteriormente retomado tanto por la ASDI como por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos⁴. La apelación «cooperación delegada» fue introducida por el CAD/OCDE y se adapta mejor al hecho de que, el socio que delega no siempre y en todo momento debe guardar una posición silenciosa. En la actualidad, estos dos términos se consideran sinónimos.

Como hemos visto, la nueva agenda internacional hace posible un compromiso mundial, tanto de los países socios como de los donantes, sobre la necesidad de aumentar y mejorar la eficiencia de la ayuda al desarrollo. Al definirse unas prioridades comunes, se aumenta la concentración de la ayuda en determinadas áreas temáticas y zonas geográficas. En la práctica, la eficacia de la ayuda adicionalmente movilizada que-

² En inglés se habla de *like-minded donors*.

³ Documento de política sobre el apoyo programático sectorial. ASDI, 2000 (p. 9).

⁴ Alianzas silenciosas: cofinanciaciones de donantes bilaterales. Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2002.

da condicionada a las capacidades limitadas de los donantes para gestionar mayores aportaciones y a problemas de absorción en los países receptores.

En este contexto, la comunidad internacional apuesta por modalidades de intervención que favorecen el alineamiento y la apropiación de los gobiernos nacionales, tales como la ayuda programática y el apoyo presupuestario, y pone especial énfasis en la importancia de reducir los costes de transacción. Los donantes participan en dinámicas de coordinación tratando de armonizar sus esfuerzos y puntos de vista que dan lugar a un mejor conocimiento de las ventajas comparativas de cada donante e incluso en la financiación de actividades conjuntas y la unificación del diálogo de políticas.

Un aumento del coste global que permitiera financiar el refuerzo de las capacidades de gestión de los donantes no parece justificado en este contexto. La eficacia de la ayuda debe lograrse mediante economías de escala y haciendo uso de las ventajas comparativas de los donantes para evitar consumir innecesariamente recursos que podrían destinarse a actividades de cooperación. Esto conlleva una mayor concentración y especialización de la ayuda bilateral. La cooperación delegada es una alternativa para cumplir todos estos objetivos y evita además incurrir en los costes políticos que supondría negociar la

salida de un sector o de un país determinados.

Por otra parte, la capacidad de absorción de los recursos por parte de los países beneficiarios mejora cuando se reducen los costes de transacción de la ayuda. La relación con un solo donante simplifica la gestión tanto en lo que respecta a los procedimientos aplicados como al diálogo de políticas.

El recurso a la cofinanciación a través de los organismos de Naciones Unidas o las Instituciones Financieras Internacionales no siempre es posible, principalmente en aquellos casos en los que el donante bilateral no tiene representación en el país beneficiario de los fondos o cuando existen discrepancias importantes en relación a la política e instrumentos de cooperación que se considera se deberían aplicar⁵. Una alianza de cooperación delegada entre donantes bilaterales puede, además, tener el valor añadido de dar mayor visibilidad al socio silencioso en las áreas temáticas y/o geográficas que se desean apoyar.

Aunque el donante que delega pierde presencia en el área o zona estratégica de la cooperación delegada y también la experiencia y los contactos que pudiera tener, conviene tener en cuenta la noción de reciprocidad implícita en este tipo de alianzas, que debe permitirle mejorar su posición estratégica en otras áreas o zonas.

⁵ Por ejemplo en relación al uso de la modalidad de apoyo presupuestario.

II.1. *El caldo de cultivo en el sector de la educación*

En lo que se refiere al sector de la educación, el concepto de cooperación delegada emerge durante el segundo foro mundial a favor de la Educación Para Todos (EPT) que tuvo lugar en Dakar en el año 2000. Los donantes y los países socios tuvieron oportunidad de discutir sobre el elevado coste que para los gobiernos nacionales implica tener que aplicar reglas y procedimientos específicos a cada donante con sus informes financieros y administrativos correspondientes, drenando recursos inicialmente destinados a mejorar los niveles de educación. Los fondos destinados a la educación han aumentado considerablemente gracias a los compromisos adquiridos en este foro y en la Declaración del Milenio de generalizar la educación básica en todo el mundo para el año 2015⁶. Recientemente, la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos contribuye también a movilizar recursos adicionales para satisfacer las necesidades financieras y lograr los objetivos de la EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los acuerdos de cooperación delegada tratan de dar respuesta a esta coyuntura de aumento de fondos y necesidad de mejorar la eficacia de los mismos. Con ellos se logra la confluencia de diversas

ventajas: las autoridades nacionales encargadas del sector educativo reducen sus costes de transacción, al mismo tiempo que logran movilizar mayores aportes financieros; el donante líder mejora su posición estratégica en el país receptor y el socio silencioso reduce sus costes de gestión de la ayuda al mismo tiempo que cumple con sus compromisos de armonización y de apoyo al sector de la educación. El refuerzo de las políticas educativas nacionales y la existencia de grupos temáticos de donantes sobre educación son factores a nivel del terreno que contribuyen a la conclusión de estas alianzas⁷.

III. PRINCIPIOS ORIENTADORES, DIMENSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS EN CADA FASE DE LA COOPERACIÓN DELEGADA

Las razones presentadas en la sección anterior explican que en los últimos años la cooperación delegada haya ido ganando cada vez más terreno entre los donantes. Las experiencias de terreno son todavía limitadas, pero la comunidad internacional se esfuerza en capitalizarlas y definir principios orientadores para optimizar su uso. El CAD/OCDE dedica todo un capítulo del informe mencionado anteriormente a definir, orientar e identificar buenas prácticas en

⁶ Documento sobre cooperación delegada preparado para el Informe de seguimiento global de 2006 de la Educación Para Todos coordinado por la UNESCO «Alfabetización para vivir». Hanke Koopman, 2005.

⁷ *Ibid.*

materia de cooperación delegada, proponiendo un código de conducta y varios indicadores de seguimiento⁸. Por lo general, todos los donantes las toman como referencia a la hora de preparar sus acuerdos de cooperación delegada.

Los países miembros del Nordic Plus⁹, pioneros de la cooperación delegada, han estudiado además las posibilidades de aumentar considerablemente el recurso que hacen de la misma¹⁰. De esta manera, han logrado establecer las bases para disminuir las barreras al inicio de este tipo de alianzas y actualmente disponen de unos principios y líneas de actuación comunes¹¹. Estos países asocian principalmente el concepto de cooperación delegada a niveles de delegación que alcanzan el ámbito de proyecto, programa sectorial o programa país.

La cooperación delegada permite mejorar la eficacia de la ayuda siempre y cuando refuerce la apropiación y el liderazgo del país receptor en el proceso de desarrollo, reduzca los costes de transacción y haga uso efectivo de las ventajas comparativas de los donantes. Se trata de los tres principios básicos promovidos por el CAD/OCDE para orientar esta nueva modalidad de ayuda:

- Los acuerdos de cooperación delegada deben estar en consonancia con

las estrategias de reducción de la pobreza o cualquier otro marco nacional equivalente y deben contribuir —y no entorpecer— al desarrollo de las capacidades del país receptor y al refuerzo de su responsabilidad frente a los ciudadanos;

- El grado de preparación de cualquier acuerdo de cooperación delegada debe ser proporcional a la escala y naturaleza del mismo, de manera que se reduzcan globalmente los costes de transacción;
- Se debe hacer pleno uso de las ventajas comparativas de cada donante, de manera que el conjunto de las partes ahorre tiempo y dinero cuando las responsabilidades se deleguen en el donante que presente mayores ventajas comparativas en el país, sector o actividad considerados. Esto dependerá del contexto particular de cada situación.

Los acuerdos de cooperación delegada presentan múltiples dimensiones. Por una parte, al tratarse de un acuerdo entre donantes bilaterales para contribuir al desarrollo de un país socio, existe una dimensión política importante. Los acuerdos de cooperación pueden establecerse para apoyar países o sectores que revistan interés político tanto para el donante líder como para el silencioso. Además, debe existir una relación

⁸ Armonizando la ayuda para reforzar su eficacia, CAD/OCDE, 2003, capítulo 6.

⁹ Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suecia y Gran Bretaña.

¹⁰ Plan de acción conjunto para la armonización 2003-2005, Nordic Plus, 2003.

¹¹ Guía práctica para la cooperación delegada, Nordic Plus, octubre 2006.

adecuada entre los donantes implicados en el acuerdo, de manera que compartan una misma visión de los objetivos de la política de desarrollo que desean apoyar conjuntamente.

La dimensión económica conlleva que el acuerdo se justifique por una necesidad financiera a nivel del país receptor, ya sea en un sector de actividad, en un proyecto determinado o en una actividad concreta. Generalmente los fondos aportados por el socio silencioso forman parte de las cuestiones delegadas y son gestionados por el donante líder.

Cuando un donante cede una parte de sus tareas o fondos a otro, también le transfiere una responsabilidad y una obligación de rendir cuentas. Esto tiene implicaciones jurídicas importantes dado que el responsable último de los fondos aportados por el socio silencioso de cara a sus instituciones internas y ciudadanos no es el donante líder sino él mismo. La dimensión jurídica implica que se formalicen los acuerdos necesarios para aclarar las distintas obligaciones de las partes evitando así posibles problemas.

El donante que delega debe asegurarse de que el donante líder tiene la capacidad de representarle debidamente. Esta cuestión está muy ligada a la dimensión

administrativa de los acuerdos de cooperación delegada y conlleva generalmente que el socio silencioso realice una auditoría previa del donante líder, relativa a sus procedimientos y capacidades institucionales, humanas y organizativas.

Los acuerdos de cooperación delegada pasan por una serie de fases. En cada una de ellas, los donantes deben hacer uso de las lecciones aprendidas hasta ahora (CAD/OCDE, Nordic Plus y otros lineamientos de donantes bilaterales¹²). Las más importantes son las siguientes:

1. *Fase inicial al establecimiento del acuerdo*

Antes de establecer un contrato de cooperación delegada, conviene asegurarse de que se dan todas las condiciones para entrar en dicho acuerdo y que el coste de hacerlo no superará los beneficios esperados en términos de una mayor eficacia de la ayuda. Esto conlleva identificar los posibles socios, el objeto de la delegación y los términos del acuerdo. Para ello:

- Se deben clarificar los objetivos del acuerdo de cooperación delegada —tanto en términos de las razones que llevan a los donantes a usar esta

¹² Orientaciones y principios sobre cooperación delegada de Suecia (Documento de referencia para la cooperación delegada, apéndice 1, ASDI, 2005), los Países Bajos (Alianzas silenciosas: cofinanciaciones de donantes bilaterales. Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2002 y Armonización y alineamiento: el rol y la contribución de la cooperación delegada, 2005), Noruega y Gran Bretaña.

modalidad como de los objetivos perseguidos por la actividad o programa objeto de la delegación (indicadores de progreso)¹³— de manera que las partes compartan una visión común;

- Los donantes deben consultar al país receptor sobre la cooperación delegada que se desea iniciar y, concretamente, sobre quién prefieren que sea el donante líder;
- Las partes del acuerdo deben tener un conocimiento claro y común de sus respectivas responsabilidades y funciones en cada una de las fases del acuerdo de cooperación delegada;
- Cuando el socio silencioso examine las políticas y procedimientos del donante líder, debe tomar en cuenta los resultados disponibles de otras auditorías y ajustar la amplitud de la evaluación a la escala de lo que se delega y a la frecuencia con que prevé entrar en acuerdos de cooperación delegada con ese donante;
- Los donantes deben ser todo lo flexibles que puedan a la hora de aceptar los procedimientos del otro o de negociar procedimientos comunes y, siempre que sea posible, optar por los procedimientos del país receptor.

2. *Fase de preparación y firma del acuerdo*

Una vez que se han identificado los socios del acuerdo y los aspectos que se

desean delegar, es preciso preparar los términos del acuerdo. En relación a esta etapa:

- Los acuerdos de cooperación delegada deben ser lo más sencillos posible y limitarse, siempre que sea factible, a un acuerdo entre los donantes y otro entre el gobierno socio y el donante líder;
- Salvo cuando la delegación sea de espectro reducido, es muy importante formalizar estos acuerdos por escrito, dejando claro cuál es su estatus y evitando vacíos legales, de gestión o de control. En particular, cuando los fondos de un donante se canalizan a través de otro, el acuerdo debe precisar las condiciones de desembolso, contabilidad y evaluación;
- Se recomienda que haya consenso sobre cuál debe ser la naturaleza de cualquier acuerdo con el gobierno beneficiario y que en éstos se integre el acuerdo de cooperación delegada;
- La mayoría de los donantes desaprueba que se carguen costes administrativos por los servicios de gestión y de representación prestados.

3. *Fase de implementación del acuerdo de cooperación delegada*

Durante la puesta en práctica del acuerdo de cooperación delegada, es importante poder resolver de forma oportuna

¹³ Si dicha actividad, proyecto o programa está en proceso de formulación, el socio silencioso puede acompañar al donante líder en las negociaciones y participar en los diagnósticos previos.

cualquier discrepancia que surja entre los donantes. De esta manera:

- Los donantes deben adherirse a las funciones y procedimientos acordados;
- El nivel de comunicación entre los donantes debe permitirles mantener la confianza mutua, pero sin sobrecargar los costes de gestión del acuerdo que deberán reducirse al mínimo. Una forma de comunicación informal es especialmente útil para resolver a tiempo pequeños malentendidos;
- Se debe informar del acuerdo de cooperación delegada al gobierno y de más partes interesadas.

4. *Fase de seguimiento y evaluación del acuerdo*

Durante la implementación del acuerdo, las partes deben disponer de los instrumentos de seguimiento necesarios para

verificar regularmente que los compromisos asumidos se llevan a cabo correctamente. Al final del periodo fijado, es importante poder evaluar los resultados obtenidos mediante la cooperación delegada tanto en términos de los indicadores de progreso del país beneficiario como en términos de la reducción de costes de transacción y mejora de la eficacia de la ayuda. De manera general¹⁴ se considera que:

- El donante activo es responsable de realizar el seguimiento y la evaluación de las actividades delegadas de cooperación en relación al país beneficiario y de informar al socio silencioso en los plazos acordados;
- Ambos donantes son responsables de comprobar los costes y el valor añadido del acuerdo de cooperación delegada y de proponer las mejoras y alternativas que se consideren necesarias.

¹⁴ Las orientaciones sobre cooperación delegada presentadas por el CAD/OCDE y el Nordic Plus no cubren prácticamente esta fase. Debe tenerse en cuenta que la experiencia en esta modalidad de cooperación es todavía muy reciente.

3. UN PRIMER INTENTO DE COOPERACIÓN DELEGADA EN SENEGAL

Este estudio concreto presenta una experiencia de cooperación delegada en proceso de formulación en la que se ha tenido oportunidad de participar en las primeras actividades que preceden al establecimiento del acuerdo. La fase previa a la conclusión del mencionado convenio todavía no se ha finalizado, pero la información detallada de las negociaciones efectuadas hasta ahora así como los importantes atrasos registrados hace interesante su estudio. Además, esta experiencia supone el primer intento de cooperación delegada en Senegal y también, a nivel global, entre Francia y Países Bajos.

I. ELEMENTOS CONTEXTUALES EN SENEGAL

I.1. *La situación general*

Senegal se sitúa en la parte occidental de África Subsahariana y pertenece al grupo de PMA. Con un índice de desarrollo humano de 0,46¹, este país se clasifica en la posición 156 del ranking mundial de las Naciones Unidas, por delante de sólo 21 países. La esperanza de vida es de 56 años y la renta per cápita

en paridad de poder de compra es ligeramente superior a 1.700 dólares americanos. A pesar de los progresos registrados durante el periodo 1994 a 2000, la parte de la población que vive por debajo del umbral de pobreza es todavía muy elevada (57% del total en 2002)².

En los últimos años, Senegal pone en práctica una política macroeconómica estable e inicia importantes reformas financieras y presupuestarias³, de manera que se logra mantener una tasa de crecimiento positiva, contener la inflación y limitar el déficit presupuestario a un nivel mínimo. Sin embargo, a partir de 2006 se entra en un periodo preelectoral que dura hasta junio de 2007 y los principales agregados macroeconómicos se deterioran, sembrando la alerta entre los principales donantes y prestatarios del país⁴.

Senegal participa activamente en la agenda de desarrollo internacional y se ha adherido a las Declaraciones del Milenio, de Monterrey, de Roma y de París, entre otras. Con objeto de promover el crecimiento económico y alcanzar los ODM antes de concluir el año 2015, los esfuerzos de desarrollo se aúnan bajo la segunda Estrategia de Reducción de la

¹ Informe Mundial de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.

² Segunda encuesta senegalesa dirigida a las familias en el periodo 2001-2002 (ESAM-II). Senegal, Ministerio de Economía y Hacienda, 2006.

³ Programa de Coordinación de Reformas Presupuestarias y Financieras (PCRBF) basado en los planes de acción denominados CFAA y CPAR (*Country Financial Accountability Assessment; Country Procurement Assessment Report*).

⁴ Informe interno de Senegal en el marco de las Consultaciones del Artículo IV del año 2006. Fondo Monetario Internacional (FMI), enero de 2007.

Pobreza (2006-2010), basada en los ejes estratégicos siguientes:

- Creación de riqueza.
- Promoción acelerada del acceso a los servicios sociales básicos.
- Protección social y prevención y gestión de riesgos y catástrofes naturales.
- Buen gobierno y desarrollo descentralizado participativo.

Dotado de escasos recursos económicos pero con una firme voluntad de introducir las reformas y actividades necesarias para sumarse a una dinámica de desarrollo, Senegal recibe la ayuda de numerosos donantes⁵, movilizando fondos incluso por la modalidad de apoyo presupuestario. Además, el aumento de fondos disponibles para la cooperación se beneficia en los últimos años de diversas estrategias de anulación de la deuda pública internacional⁶.

El gobierno y los donantes utilizan diversos instrumentos y dispositivos de coordinación y de diálogo. Al margen de las concertaciones de carácter general que tienen lugar dos veces al año, las discusiones se organizan a nivel sectorial o temático. Los donantes armonizan sus posiciones previamente en el seno de

grupos informales presididos por un donante líder que asume el papel de interlocutor principal del gobierno. El gobierno dispone de un plan de acción para la puesta en práctica de la Declaración de París. Entre otras cosas, se quiere firmar un protocolo de entendimiento para orientar las ayudas presupuestarias.

1.2. Las características del sector de la educación

Las estadísticas sectoriales disponibles (relativas al año 2004) muestran que el sector de la educación en Senegal se enfrenta a retos importantes a partir de niveles tales como una tasa bruta de escolarización de 79,9%, una proporción de niñas en los efectivos de 48,3% y una tasa de estudios concluidos de únicamente 45,4%.

Senegal dispone de una política educativa coherente con sus compromisos de alcanzar la educación universal, tal y como se defiende en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de la EPT del foro mundial de Dakar y de su Estrategia de Reducción de la Pobreza⁷. La prioridad de la segunda fase del Programa Decenal de Educación y de la Formación (PDEF) iniciada desde el año 2005 es la

⁵ Sólo a nivel de representaciones de Naciones Unidas en el país, en el año 2006 se contabilizan hasta 28 agencias.

⁶ En abril de 2004 Senegal alcanzó el punto culminante de la Iniciativa reforzada de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), su dossier pasó al Club de París y en 2005 fue admitido a la Iniciativa del G8 de anulación de la deuda.

⁷ Carta de Política General para el Sector de la Educación y de la Formación firmada en enero de 2005 por los ministros de educación y de economía y finanzas.

educación básica, tanto en términos cuantitativos (extensión de la escolaridad primaria y mejora de la tasa de estudios concluidos) como cualitativos (mejora del proceso de descentralización y de desconcentración). La formación profesional y técnica para adaptar la oferta de la mano de obra a las necesidades del mercado de trabajo queda relegada a un segundo lugar dentro de las prioridades.

Este arbitraje de subpolíticas dentro del sector se acompaña de un arbitraje adecuado a nivel intersectorial, de manera que las asignaciones presupuestarias reflejan efectivamente los compromisos asumidos por el gobierno⁸. El gasto público de la educación representa 3,9% del PIB y 22% del total de recursos públicos en 2005⁹. A pesar de esta disciplina presupuestaria y del apoyo recibido gracias a la ayuda internacional, la necesidad de financiación no cubierta del sector se evalúa en 300 millones de euros (en adelante M€) para el periodo 2006-2008, situación que pone en peligro la satisfacción de los indicadores de desempeño previstos por la segunda fase del PDEF¹⁰.

Cabe precisar, sin embargo, que actualmente la capacidad de absorción de los recursos financieros del sector está amenazada por la facultad de las autoridades para asegurar el pilotaje de la política pública y coordinar la puesta en práctica del PDEF¹¹. Este factor restrictivo figura entre las prioridades de la agenda de refuerzo de capacidades del Ministerio de la Educación.

El sector cuenta con el apoyo de numerosos donantes, pero no todos guardan el mismo nivel de implicación en el diálogo de políticas¹². La coordinación entre el gobierno y los donantes se establece en torno a las revisiones sectoriales del PDEF que suelen tener lugar a finales del primer o principios del segundo trimestre del año. Además, las partes mantienen concertaciones formales entre sí durante el resto del año. Este diálogo se armoniza gracias a la existencia de un grupo temático informal al que pertenece la mayoría de los donantes de la educación y que se reúne cada uno o dos meses, dependiendo de las necesidades de preparación de la agenda de diálogo con las autoridades.

⁸ Presupuesto General del Estado 2006 y Carta de endose de los donantes en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos del 24 de julio de 2006.

⁹ Fuentes: Ministerio de la Educación, Senegal, 2006 y Carta de endose de la política educativa firmada por los donantes en julio de 2006, en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos.

¹⁰ Fuentes: Marco de gastos a medio plazo del sector de la educación para el periodo 2006-2008 y sendas misiones de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), de finales de 2005, y de los Países Bajos, de marzo de 2006.

¹¹ Fuente: *Aide-mémoire* de la misión de supervisión del PDEF. Dakar, marzo 2006.

¹² Estos donantes son: Francia (AFD y SCAC), Comisión Europea, Canadá (ACDI), Banco Mundial, Bélgica, Banco Africano de Desarrollo, UNESCO, UNICEF, Estados Unidos (USAID), Italia, Luxemburgo, Alemania (GTZ y KFW), Japón (JICA), OIT, España, Países Bajos, Austria, Suiza, Portugal y Banco Islámico de Desarrollo.

A mediados de 2006, muchos de los socios técnico-financieros endosaron oficialmente la política educativa de Senegal en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos¹³. La decisión se tomó con algunas reservas que se tradujeron en el compromiso de progresar en determinados indicadores. Se espera un impacto considerable a favor, entre otras cosas, de la movilización de aportes financieros adicionales y previsible, del alineamiento de todas las contribuciones en torno al PDEF y de la armonización de procedimientos de los donantes. Además, se ha definido un memorando de entendimiento para regular las relaciones entre el gobierno y los donantes que se quiere firmar aprovechando la próxima revisión sectorial, prevista a finales de junio de 2007¹⁴.

II. UNA POSIBLE ALIANZA FRANCO-HOLANDESA A FAVOR DE LOS OBJETIVOS INTERNACIONALES DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS EN SENEGAL

II.1. *Los principales rasgos de la propuesta de cooperación delegada*

Como se ha dicho, esta experiencia está todavía en proceso de definición y no se

tiene la certeza de que las negociaciones vayan a concluir en un acuerdo de cooperación delegada firmado entre las partes implicadas. Por el momento, se han llevado a cabo la mayoría de las etapas de la fase previa al establecimiento del acuerdo, lo que ha permitido al socio silencioso identificar al donante líder y delimitar el objeto de la delegación. Sin embargo, todavía no se tiene la seguridad de que se den todas las condiciones para entrar en dicho acuerdo, dado que el socio silencioso no ha procedido al examen de las capacidades administrativas, institucionales y jurídicas del donante líder para representarle. Esta fase quedó interrumpida a mediados de 2006 por razones políticas. Las negociaciones van a retomarse durante 2007.

La propuesta de cooperación delegada iniciada a mediados de 2006 consiste en establecer un acuerdo entre los Países Bajos y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) para contribuir conjuntamente y a partes iguales a la financiación por vía de apoyo presupuestario de la política de educación de Senegal, durante el periodo 2007 a 2009. Los Países Bajos canalizarían su apoyo a través de la AFD y actuarían como socio silencioso. La AFD sería el donante líder y asumiría la responsabilidad de la gestión de los fondos holandeses y de los suyos propios.

¹³ Carta de adhesión del 24 de julio de 2006 firmada por los representantes en Senegal de Francia (SCAC y AFD), Canadá (ACDI), Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, UNICEF y UNESCO.

¹⁴ Los socios que han manifestado la intención de firmar este marco son, por una parte, los ministros de la educación, de la formación técnica y profesional y de economía y finanzas y, por otra, los representantes de Francia, Canadá, Comisión Europea, Banco Mundial, Bélgica y Países Bajos.

En total, ambos donantes movilizarían un apoyo presupuestario sectorial ¹⁵ de 22M€ para contribuir a los objetivos del PDEF en Senegal.

Como la fase previa al establecimiento del acuerdo todavía está por finalizar, no se dispone de una propuesta detallada. Sin embargo, las partes parecen haber encontrado un acuerdo sobre los principios siguientes:

- El eventual acuerdo entre los Países Bajos y la AFD cubrirá el mismo periodo que la convención de financiación de apoyo presupuestario que firmen el gobierno y la AFD.
- Los objetivos del apoyo presupuestario deberán quedar claramente definidos en una matriz de indicadores y metas plurianuales aprobada por el gobierno, la AFD y los Países Bajos.
- Los Países Bajos se abstendrán de establecer cualquier acuerdo o contacto bilateral con las autoridades del sector, por lo que la AFD tendrá que integrar la financiación holandesa en el marco de su propio acuerdo de apoyo presupuestario y representarles en el diálogo de políticas.
- La AFD dará la visibilidad necesaria a los fondos eventualmente aportados por los Países Bajos para, entre otras cosas, ganar peso en las negociaciones políticas.

- Los Países Bajos adoptarán una posición lo más silenciosa posible, pero participarán en las revisiones anuales del PDEF y firmarán el acuerdo marco que rija la relación entre el gobierno y los donantes.
- La AFD informará periódicamente a los Países Bajos del avance técnico y financiero de la política educativa del país en relación a los indicadores de progreso acordados para que puedan realizarse los desembolsos previstos.
- El apoyo presupuestario será ejecutado siguiendo los procedimientos del Estado senegalés.
- La AFD no cargará costes administrativos adicionales a los Países Bajos por la gestión de los eventuales fondos que ésta aporte.
- Siguiendo los lineamientos holandeses, el acuerdo no tendrá un carácter contractual y adoptará más bien la forma de un protocolo de entendimiento.

Una vez se tengan los resultados positivos del examen que los Países Bajos se proponen realizar sobre la capacidad institucional, administrativa y jurídica para representarles, se podrán proseguir las negociaciones y completar progresivamente los aspectos siguientes del acuerdo:

- Forma en que los fondos de cooperación delegada serán transferidos en-

¹⁵ El instrumento de apoyo presupuestario sectorial se caracteriza por aportar una financiación al presupuesto general del Estado, ejecutarse conforme a los procedimientos nacionales e integrar un diálogo basado en los resultados de la política sectorial. Su objetivo es contribuir a la puesta en práctica de esa política sectorial, pero los fondos no se destinan específicamente al sector sino que son fungibles con el resto de recursos internos del país.

tre los Países Bajos y la AFD y entre ésta y el gobierno (periodicidad, criterios de desembolso, circuito financiero, nivel de fusión con los fondos de la AFD).

- Tratamiento de cualquier interés generado en el balance de los fondos aportados.
- Procedimientos para devolver cualquier saldo no consumido.
- La naturaleza y frecuencia de los informes técnicos y financieros que la AFD prepare para los Países Bajos.
- La naturaleza y la frecuencia de la comunicación y los encuentros formales entre la AFD y los Países Bajos para hacer el seguimiento del acuerdo de cooperación delegada.
- Los requerimientos de auditorías (si se confirma que una auditoría es necesaria, se tendrá que precisar su periodicidad, naturaleza, espectro y posibles fuentes de información).
- Las posibles sanciones que podrán aplicarse si las partes no cumplen con sus compromisos, los casos y la forma en que los donantes podrán interrumpir el acuerdo de cooperación delegada y la manera de asumir las consecuencias que esto tendría para el gobierno.

Además, antes de concluir el acuerdo cada una de las partes deberá resolver (a nivel interno) las cuestiones siguientes:

- Forma en que los fondos de cooperación delegada serán contabilizados, tanto por los Países Bajos como por la AFD.

- Reparto de tareas entre cada una de las sedes y las representaciones de terreno.

Cabe mencionar que, entre la AFD y los Países Bajos, únicamente estos últimos disponen de lineamientos propios para orientar el proceso de preparación, la puesta en práctica y el seguimiento de los acuerdos de cooperación delegada.

II.2. *Los criterios de decisión a favor de una cooperación delegada*

A continuación se presentan los criterios de decisión (principalmente de carácter político) que han servido de móvil durante las negociaciones realizadas para desarrollar un acuerdo de cooperación delegada entre los Países Bajos y la AFD en el sector de la educación en Senegal. Dado que las negociaciones han estado paradas durante casi un año, antes de retomarlas será necesario reevaluar la situación y asegurarse de que las razones que han llevado a identificar esta alianza a principios de 2006 siguen siendo de actualidad y que no hay otras alternativas más interesantes en términos de mejora de la eficacia de la ayuda o impacto en los objetivos de EPT (véase sección III).

El gobierno holandés ha asumido el compromiso ante el Parlamento de destinar el 15% de su AOD a acciones de cooperación a favor de la educación. Paralelamente, se han asumido los com-

promisos de la agenda internacional en materia de incremento de recursos y de mejora de la eficacia. Por ello, el aumento de fondos holandeses disponibles para el sector de la educación es considerable, pero no puede ser gastado de forma que contradiga los principios de apropiación, alineamiento, armonización y gestión por resultados.

Los Países Bajos han aumentado su contribución a los programas de cooperación que tienen establecidos en diferentes países prioritarios —en función de las capacidades de absorción del país— generalmente optando por una modalidad de ayuda programática¹⁶. Además, se han convertido en el principal donante del fondo catalítico de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos con un aporte anual de 150M€ y apoyan de forma significativa el Fondo de Desarrollo del Programa para la Educación que también forma parte de dicha Iniciativa pero se destina específicamente al refuerzo de capacidades. Para contribuir a mejorar los niveles de educación en los países postconflicto que no logran satisfacer los niveles mínimos para beneficiarse de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos, se ha creado un acuerdo marco con UNICEF. Otra de las estrategias adoptadas ha sido el recurso a la modalidad de coope-

ración delegada, tanto en países donde se tiene representación como en aquellos en los que no se tiene¹⁷.

Como se ha presentado en la sección I, Senegal dispone de una política educativa que responde a los objetivos mundialmente aceptados en materia de educación que ha recibido el aval de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos. Esta política se detalla en un plan decenal, se programa por fases a medio plazo y se encuadra a nivel presupuestario gracias a un marco de gastos sectorial a medio plazo. No obstante, y a pesar del fuerte número de donantes en apoyo del sector de la educación, existe un déficit financiero importante. Por todo ello, Holanda considera que se dan las principales condiciones a nivel técnico para justificar un apoyo financiero a la política educativa senegalesa¹⁸.

Los Países Bajos cuentan con una representación en Senegal, pero el programa de cooperación está fuertemente orientado al sector del medio ambiente para cumplir con los compromisos de especialización y concentración de la ayuda. En un principio se plantea la posibilidad de incluir un sector de concentración adicional, pero el coste operativo que esto tendría haría sobrepasar el umbral de las ratios establecidas para el funcio-

¹⁶ Es el caso por ejemplo del programa de cooperación con Burkina Faso.

¹⁷ Se han formalizado acuerdos de cooperación delegada en el sector de la educación en Malawi (con DFID) y Nicaragua (con ACDI) y se está tratando de extender estas experiencias en Ruanda, Ghana (ambas con DFID) y eventualmente en Namibia.

¹⁸ Conclusiones de la misión del Sr. Koopmans del Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos. Senegal, noviembre de 2004.

namiento de la Embajada. Por otra parte, las capacidades humanas y administrativas disponibles en la actualidad han llegado prácticamente a su nivel de saturación y no tienen experiencia en el área de educación, por lo que no se estima que pudieran cubrir las nuevas funciones de forma eficiente.

Además, como se ha dicho, el sector de la educación en Senegal cuenta ya con el apoyo de muchos donantes y no parece eficiente que se contribuya a multiplicar los costes de transacción que soportan las autoridades responsables de la misma. El coste de gestión de la ayuda aportada por los donantes constituye una pesada carga que limita la capacidad de absorción de los recursos disponibles para el desarrollo del sector.

La solución apunta entonces hacia una posible cooperación delegada con un socio activo que comparta los objetivos y el enfoque defendidos por los Países Bajos en relación a la ayuda pública internacional y, en particular, al sector de la educación.

Por su parte, la AFD asume el compromiso de reorientar su contribución al sector de la educación en el periodo 2007-2009 bajo la forma de apoyo presupuestario sectorial y prepara un programa de 11M€ de apoyo presupuestario y 3M€ de ayuda destinada al refuerzo de capacidades del sector.

Esto le lleva a replantearse su papel en términos estratégicos y a apostar por

medidas que le permitan reforzar su posición en la mesa de negociaciones tanto con el gobierno como con el resto de socios del sector. De esta manera, obtiene la presidencia del grupo informal de donantes y se convierte en el interlocutor principal del gobierno, en representación del resto de socios. Adicionalmente, la Agencia se muestra muy interesada en desarrollar una alianza más estrecha con un donante específico que le permita doblar el volumen de su programa y ganar peso político para influir decisivamente en el proceso de desarrollo del sector.

El gobierno también se muestra favorable a un posible acuerdo de cooperación delegada entre uno de sus donantes tradicionales y un nuevo donante interesado en financiar el PDEF, dado que eso le permitiría aumentar el total de fondos movilizados (y, por tanto, disminuir el déficit financiero actual) sin generar gastos de transacción adicionales.

11.3. El proceso de identificación previo al establecimiento del acuerdo

Como se ha visto, los Países Bajos consideran viable un apoyo financiero al sector de la educación en Senegal debido a la existencia de una política educativa coherente combinada con la falta de recursos financieros para llevarla a la práctica. Pero para identificar el contenido de esta contribución, es preciso completar el diagnóstico inicial con otros

elementos de carácter técnico que orienten principalmente sobre la modalidad de ayuda que se va a utilizar. De esta manera, la segunda misión de identificación holandesa que tuvo lugar en marzo de 2006 confirma la oportunidad de acordar una ayuda programática al sector de la educación en Senegal y determina que la mejor manera de hacerlo es mediante un apoyo presupuestario sectorial¹⁹.

Los Países Bajos se han comprometido a utilizar esta forma de cooperación siempre que sea posible dado que mejora los niveles de apropiación, alineamiento, armonización y gestión por resultados de la ayuda. El hecho de que los Países Bajos canalicen desde 2003 su contribución al sector del medio ambiente por medio de un apoyo presupuestario implica que —según sus criterios de apreciación— las condiciones generales de gobernabilidad se reúnen en Senegal para poder utilizar este instrumento. Por otra parte, todas las condiciones parecen cumplirse también en el sector de la educación para optar por un apoyo presupuestario²⁰, y de hecho varios donantes están orientando pro-

gresivamente sus contribuciones hacia esta forma de ayuda.

Una vez aclarado el contenido y la forma de la intervención que los Países Bajos se proponen aportar al sector de la educación en Senegal, se plantea la cuestión de la elección del donante líder que mejor podría representar los intereses holandeses. En principio, el abanico de posibilidades es muy amplio y está constituido por todos los donantes activos que contribuyen técnica y financieramente al desarrollo del sector²¹. Sin embargo, esta variada gama se reduce a unos pocos socios cuando se seleccionan sólo aquellos que «disponen o estén preparando un programa de apoyo al sector próximo al que los Países Bajos consideran apropiado».

En Senegal, la aplicación de este criterio lleva a preseleccionar cuatro donantes: Francia (AFD), Canadá (ACDI), Comisión Europea y Banco Mundial (BM). Se trata de donantes con un peso político importante en el sector, activos en el diálogo de políticas a nivel sectorial y que hacen o barajan la posibilidad de efectuar apoyo presupuestario. A pesar de que la CE

¹⁹ Informe de la misión de Joris van Boemel, especialista en educación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos. Senegal, marzo 2006. Esta misión fue acompañada por Esther Palacio, ex asesora para cuestiones de apoyo presupuestario de la Embajada de Países Bajos en Senegal.

²⁰ En efecto, se dispone de una política detallada y operacional (PDEF, marco de gastos sectorial a medio plazo, plano funcional presupuestario anual, etc.), se tiene un consenso sobre los resultados anuales esperados (matriz conjunta de seguimiento del sector), existe un mecanismo de revisión sectorial conjunto, se mantiene un diálogo regular entre el gobierno y los donantes y se tiene un consenso sobre la importancia de reducir los costes de transacción y apostar por el refuerzo de las capacidades nacionales para mejorar la absorción de los recursos y el nivel de liderazgo de las autoridades.

²¹ Cabe precisar que ninguno de estos donantes pertenece al grupo Nordic Plus de países considerados «similares» o «próximos».

y el BM no entran en la categoría de donantes bilaterales, en un principio no se descarta la posibilidad de desarrollar algún tipo de cooperación de naturaleza delegada.

El primer donante que inicia los preparativos del apoyo presupuestario es Canadá (ACDI) con un volumen de fondos que le sitúa a la cabeza de los socios financieros, con 100M de dólares canadienses. Los Países Bajos ya han realizado acuerdos de cooperación delegada con Canadá en calidad de socio silencioso, por lo que se dispone de los resultados positivos de la auditoría administrativa y jurídica de la institución. Sin embargo, la identificación del programa se alarga durante más de dos años y se enfrenta a diversas dificultades ligadas a la capacidad humana de la representación canadiense en Senegal y al reparto de la toma de decisiones entre la sede y la oficina de terreno. El resultado es que el enfoque de apoyo presupuestario que Canadá desarrolla paulatinamente junto con las autoridades del sector de la educación se aleja cada vez más de lo que a nivel internacional se considera como ayuda presupuestaria. De hecho, esta contribución adopta finalmente la forma de un apoyo directo al PDEF y se hace efectiva mediante una cuenta especial destinada específicamente a financiar las actividades lideradas por el Ministerio de Educación (ME).

A pesar de que una cooperación delegada con Canadá permitiría a los Países Bajos contribuir con mayor efectividad al

objetivo de destinar el 15% de su AOD a la educación (dado que es la que prevé un mayor volumen de recursos), la estrategia propuesta no se considera la más adaptada para apoyar el objetivo esencial de mejorar la calidad de la ayuda.

La Comisión Europea presta apoyo presupuestario general en Senegal desde finales de 2005 y en un momento de redefinición de su Programa Indicativo Nacional (PIN) se plantea la posibilidad de reorientar sus dos sectores de concentración para dar entrada a la educación. Esta posibilidad parece al cabo de unos meses menos viable, pero el programa de apoyo presupuestario general cubre ampliamente los servicios sociales y está, en particular, ligado al desempeño de los principales objetivos de la educación. El seguimiento de estos indicadores lleva a la CE a estar presente en el diálogo de políticas del sector, pero únicamente de forma parcial. De hecho, tras la supresión del puesto técnico que apoya el seguimiento de los sectores sociales, las capacidades institucionales de la CE quedan mermadas para contribuir de forma regular en el diálogo de políticas del sector.

A pesar de que la CE y los Países Bajos entienden de una forma muy similar el instrumento de apoyo presupuestario en Senegal, este condicionante de carácter institucional descarta una alianza con la CE para contribuir a los objetivos del sector. Además, cabe mencionar que hasta mayo de 2007 las reglas y procedimientos de la CE no le permitían

establecer un acuerdo específico para asumir la representación de otro Estado miembro.

El Banco Mundial se plantea en 2005 la posibilidad de reconducir su programa por vía del apoyo presupuestario, pero las conclusiones del diagnóstico previo no resultan positivas y se opta por proseguir en la modalidad de proyectos desde el punto de vista de una ayuda programática en torno a la segunda fase del PDEF. Sin embargo, los principales objetivos perseguidos por la contribución del BM coinciden con los defendidos por los donantes que se orientan hacia el apoyo presupuestario. Se logra por ello definir un diálogo de políticas común que se sintetiza en la matriz de indicadores de seguimiento del sector de la educación.

De esta manera, aunque los Países Bajos abandonan la posibilidad de establecer una alianza con el BM para participar en el sector, se considera que la visión del BM puede aportar un contrapeso en la aventura del apoyo presupuestario.

Francia interviene en el sector de la educación por medio de la AFD y del Secretariado de Cooperación y de Acción Cultural (SCAC). Este último está ligado a los servicios de la Embajada y principalmente presta una asistencia técnica al sector. La AFD inicia en 2006 el proceso de reprogramación y se muestra interesada por el instrumento de apoyo presupuestario. Realiza rápidamente los diagnósticos necesarios que concluyen de

forma positiva e inicia la preparación de su ayuda presupuestaria basándose en experiencias disponibles en otros sectores en Senegal. En particular, la AFD toma como referencia el programa de apoyo presupuestario sectorial iniciado por los Países Bajos en el sector del medio ambiente. De esta manera, ambos socios tienen una visión muy similar de la filosofía de intervención en el sector.

Los Países Bajos proceden entonces al examen de las capacidades institucionales y humanas de la AFD para representarles en el diálogo de políticas sectorial. La educación es tradicionalmente un sector prioritario para la AFD y ésta dispone además de técnicos especializados en esta área. Esto les ha permitido acumular un vasto conocimiento sobre cuáles son los principales obstáculos y oportunidades de desarrollo que deben abordarse para mejorar el nivel de los indicadores del sector. Una ventaja adicional es que Francia (primero SCAC y luego AFD) asume la presidencia del grupo informal de donantes, con lo cual existen muchas posibilidades de que mantenga un diálogo de políticas regular con las autoridades del sector y se contribuya efectivamente al logro de los objetivos perseguidos.

Se toma entonces la decisión de negociar con la AFD la posibilidad de una cooperación delegada, pero antes de avanzar en los detalles del acuerdo los Países Bajos se aseguran de que todas las partes implicadas consideran beneficiosa esta alianza.

Como se ha visto en el apartado anterior, la AFD busca reforzar su posición estratégica en el diálogo de políticas del sector. Al margen de las ventajas que podría tener representar a otro donante en la mesa de negociaciones, contar en particular con el apoyo de los Países Bajos podría ser especialmente útil. Holanda ha sido el primer país en introducir el apoyo presupuestario en Senegal y no sólo cuenta con el reconocimiento de la comunidad de donantes como donante líder en este tema sino que además eso le ha posicionado estratégicamente en las altas esferas del diálogo de políticas general. La AFD considera que la suma de todas estas ventajas supera con creces el coste adicional que conllevaría una eventual gestión de los fondos holandeses, principalmente en un contexto de apoyo presupuestario.

En el momento de las negociaciones, ninguno de los apoyos presupuestarios anunciados en el sector se había materializado en la práctica. El gobierno tiene un gran interés en beneficiarse de las ventajas de este nuevo instrumento de ayuda, siguiendo en particular la experiencia del sector del medio ambiente.

Llegado a este punto, los Países Bajos y la AFD tratan de matizar sobre el terreno algunos detalles de carácter técnico relativos a la propuesta francesa de apoyo presupuestario y negocian la necesidad de introducir pequeños ajustes para disponer de una visión común del programa. Entre otras cosas, la AFD acepta introducir una matriz de indicadores con

metas plurianuales detalladas que permite apreciar objetivamente los avances logrados anualmente en el sector, se suprime la posibilidad de hacer uso a procedimientos alternativos a los nacionales y los recursos se funden efectivamente en la cuenta general del Tesoro Público senegalés.

Cabe resaltar la importancia de que las negociaciones tengan lugar a nivel del terreno en esta primera fase previa al establecimiento del acuerdo. Esta forma de proceder permite asegurar la viabilidad del acuerdo de cooperación en el contexto senegalés del sector de la educación (en los planos político, técnico e institucional). Esto no impide que la Embajada de los Países Bajos —que no tiene experiencia ni conocimientos en el área de educación— reciba el apoyo de los servicios especializados de la sede o que la AFD —que sigue un modelo organizativo todavía centralizado— consulte las diferentes opciones con el responsable del programa de la educación en la sede.

El resultado de todas estas negociaciones culmina en la propuesta presentada al inicio de esta sección donde quedan, como se ha visto, muchos aspectos por resolver. Esto se debe principalmente a que es la primera vez que los Países Bajos se proponen delegar una parte de su cooperación técnica y financiera a la AFD y no se tiene experiencia de si se puede trabajar juntos ni de cómo hacerlo. De no haberse suspendido el proceso, esta primera propuesta habría per-

mitido a las sedes iniciar nuevas negociaciones para proceder al análisis de viabilidad del acuerdo de cooperación delegada en términos administrativos y jurídicos. Según los lineamientos de los Países Bajos, este examen del funcionamiento, organización e institucionalidad de la entidad del donante líder identificado es un requisito para poder proseguir con el establecimiento de un acuerdo de cooperación delegada. Se trata de negociaciones complejas y costosas, que pueden alargarse durante varios meses y que generalmente permiten completar los elementos pendientes relativos al establecimiento del acuerdo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación holandés no llega a iniciar estas negociaciones con la sede de la AFD porque a mediados de 2006 se reciben mensajes de alerta de la Embajada sobre el deterioro de la situación macroeconómica, financiera y de política general del gobierno senegalés. Algunos ejemplos son la aparición de irregularidades en importantes contratos de adquisiciones públicas, el rechazo del Presidente a aprobar el nuevo Código de Adquisiciones Públicas después de haber sido aprobado por la Asamblea Nacional, el aumento del déficit público y la fuerte inestabilidad institucional y del equipo de gobierno. Esta situación, preocupante, se asocia principalmente como una consecuencia de la preparación de las elecciones presidenciales y legislativas.

En estas condiciones, los Países Bajos estiman que es necesario adoptar una posición prudente y mantenerse lo más al margen posible de los entresijos de la campaña electoral. Anunciar la ampliación del programa de cooperación holandés en Senegal para cubrir un nuevo sector (educación) implicaría un claro reconocimiento y aval de la política pública del gobierno. Debe tenerse en cuenta además que se trataría de recursos adicionales al presupuesto de cooperación de la Embajada holandesa en Dakar²². Por todo ello, los Países Bajos no consideran el momento estratégicamente oportuno y deciden posponer la decisión.

III. PERSPECTIVAS Y CUESTIONES ABIERTAS

El periodo electoral se alarga mucho más de lo esperado debido al atraso de las elecciones legislativas, previstas en principio para junio de 2006 y realizadas un año más tarde. En consecuencia, el proceso de preparación del acuerdo de cooperación delegada entre la AFD y los Países Bajos queda interrumpido durante casi un año, hasta la fecha de junio de 2007. Esto abre una serie de perspectivas que pueden contribuir a que la opción de un acuerdo de cooperación delegada entre Francia y Holanda, en los términos que se había pensado, no sea

²² Se trata de fondos del presupuesto de la sede destinados específicamente a la educación para cumplir con el objetivo de alcanzar el 15% de la AOD.

ya la mejor opción. Por ello, antes de proseguir las negociaciones para completar las cuestiones pendientes, es importante analizar los nuevos elementos del contexto y evaluar las alternativas que se presentan.

Durante este periodo, la AFD prosigue sus negociaciones con el gobierno y firma una convención de financiación por tres años (2007-2009) para realizar apoyo presupuestario en educación por un total de 11M€ y contribuir al plan de refuerzo institucional del sector²³ por 3M€. La AFD no incluye en estos acuerdos la posible contribución de los Países Bajos pero sigue interesada en llegar a un acuerdo de cooperación delegada bajo la posición de donante líder, especialmente en un momento de difícil diálogo de políticas con el gobierno (algunos de los requisitos previos no logran satisfacerse).

Por parte de los Países Bajos, la decisión se torna bastante más compleja debido principalmente a varios factores de carácter político y a la aparición de nuevas alternativas. A principios de 2007 llega un nuevo equipo de gobierno lo que ralentiza considerablemente el avance de las actividades previstas y en proceso

de preparación²⁴. Aunque el objetivo de destinar el 15% de la AOD a la educación depende de una decisión parlamentaria, se plantea la posibilidad de examinar los resultados obtenidos en los últimos años y, en caso necesario, proponer su supresión²⁵. Se trata de un objetivo que se aleja de la filosofía de gestión por resultados, dado que apunta a los medios financieros aportados y no a los progresos técnicos obtenidos en relación a los compromisos internacionales de educación.

En los últimos meses se inicia en el seno de la cooperación holandesa una nueva reflexión en torno a la finalidad y al coste asociados a la cooperación delegada. Si el objetivo es exclusivamente mejorar la eficacia y reducir los costes de transacción de la ayuda, en el área de la educación se dispone ahora de un mecanismo de armonización muy eficaz gracias a la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos.

El fondo catalítico en apoyo de esta iniciativa acaba de abrirse a todos los países con políticas educativas endosadas por los donantes operativos a nivel del terreno²⁶. Este fondo se reparte entre

²³ Cofinanciado con el BM y el presupuesto nacional del sector de la educación.

²⁴ Los distintos departamentos y divisiones del Ministerio son reacios a comprometer recursos de cooperación para así poder dejar mayor margen de maniobra al equipo directivo entrante que tiene intención de dar prioridad a los países postconflicto.

²⁵ Actualmente este porcentaje permite movilizar del orden de 700M€ para el sector de la educación. Si el Parlamento decide suprimir este objetivo, este presupuesto dejaría muy probablemente de aumentar en proporción a la AOD pero se mantendría al menos en el nivel absoluto actual para garantizar el principio de ayuda previsible.

²⁶ Hasta ahora sólo han tenido acceso los países llamados huérfanos de la AOD internacional.

las peticiones entregadas por los distintos países beneficiarios, según la decisión conjunta de los donantes y principalmente según la modalidad de apoyo presupuestario sectorial. Se trata de un instrumento que ofrece excelentes posibilidades para transferir recursos de una forma más rápida y sencilla y que maximiza los niveles de apropiación, alineamiento y armonización.

Sin embargo, existe una incertidumbre importante que está ligada a la voluntad del resto de donantes de apostar también por este fondo y, consecuentemente, de contribuir financieramente a su alimentación. En caso contrario, los Países Bajos (principal donante en la actualidad) podrían verse obligados a disminuir sus aportaciones, lo que a su vez crearía un verdadero problema para lograr el objetivo de destinar 15% de la AOD a la educación.

También existen razones estratégicas a nivel del terreno para proseguir con la idea del acuerdo de cooperación delegada. Como se ha dicho, la Embajada de los Países Bajos está muy interesada en promover los principios de la Declaración de París en Senegal, debido al liderazgo acumulado gracias a la experiencia del apoyo presupuestario en el sector del medio ambiente. La AFD, haciendo uso de su ventaja comparativa

en el sector de la educación, está fuertemente implicada en las discusiones de mejora de la calidad de la ayuda, pero se enfrenta a un elevado número de donantes con intereses bastante dispares, lo que ralentiza los avances en la agenda de armonización²⁷. El establecimiento del acuerdo de cooperación delegada propuesto entre Francia y Holanda reforzaría la posición común de estos dos donantes, permitiendo a la AFD ganar peso en las negociaciones del sector en beneficio de una mayor eficacia de la ayuda.

Un problema añadido, que podría inquietar a los Países Bajos si no llega a resolverse a tiempo, es que la AFD todavía no ha logrado realizar el primer desembolso de su apoyo presupuestario. Este importe está condicionado a la satisfacción de una serie de requisitos y algunos de ellos están pendientes de cumplimiento.

Si los Países Bajos deciden que la cooperación delegada con la AFD sigue siendo la mejor alternativa para lograr sus diferentes intereses de cooperación tanto en términos temáticos como geográficos, las negociaciones entre ambos donantes podrán seguir adelante tal y como se ha indicado más arriba. A continuación se plantean cuatro cuestiones esenciales que todavía quedan abiertas

²⁷ A modo de ejemplo, Francia lanzó a finales de 2005 una primera propuesta de Marco de Entendimiento entre el gobierno y los donantes del sector para mejorar la coordinación de las contribuciones de la cooperación internacional al sector de la educación en Senegal (independientemente de la modalidad de ayuda utilizada). Las concertaciones realizadas hasta ahora están permitiendo afinar la propuesta inicial para llegar a un consenso pero el proceso se está alargando más de lo esperado.

y que, por su especial relevancia en la orientación del proceso, deberán resolverse lo antes posible:

- ¿Qué amplitud dar a la auditoría jurídico-administrativa que los Países Bajos necesitan realizar sobre la AFD? Una opción es hacerla proporcional a la talla y naturaleza de lo que se delega, tal y como recomienda el CAD/OCDE. Al tratarse de fondos de apoyo presupuestario cabe pensar que los Países Bajos tienen un interés especial en comprobar que la AFD tiene capacidad para representarles en el diálogo de políticas y dispone de una forma objetiva para evaluar los progresos realizados por el sector de la educación de acuerdo con los informes técnico-financieros de seguimiento del PDEF que elabore el gobierno (matriz de indicadores de seguimiento del sector). La otra opción es proceder a una encuesta mucho más amplia, general y detallada que pueda servir también al establecimiento de nuevos acuerdos de cooperación delegada entre la AFD y los Países Bajos, en cualquier sector y país, pero siempre que estos últimos sean socios silenciosos²⁸.
- ¿Cómo delimitar las responsabilidades entre la sede y la representación de terreno, principalmente en el caso de los Países Bajos? Entre otras cosas,

hay que determinar quién firma el acuerdo y quién asume la responsabilidad de hacer el seguimiento. En principio, cabe pensar que quien firma adquiere automáticamente la responsabilidad del acuerdo. Esta cuestión podría suponer un motivo de desacuerdo a nivel interno de la cooperación holandesa, dado que ninguna de las dos partes parece tener interés en asumir esa responsabilidad²⁹.

- ¿Cómo anunciar oficialmente la contribución adicional de los Países Bajos? Es importante que los recursos holandeses se integren en una convención financiera con el gobierno, pero esto puede hacerse de dos maneras. Los Países Bajos establecen, además del acuerdo de cooperación delegada con la AFD, un acuerdo de financiación bilateral con Senegal por el importe de los recursos que ponen a su disposición en apoyo de la política educativa. Otra opción sería que la AFD introdujera una modificación en su convención financiera con el gobierno por el aporte holandés. Francia está abierta a cualquiera de las dos posibilidades, pero los Países Bajos, de acuerdo con sus lineamientos, se inclinan por la segunda. En ese caso podría surgir un problema jurídico, dado que el acuerdo de cooperación no es contractual y la convención financiera de la AFD con el gobierno sí lo es.

²⁸ Una auditoría de este tipo ya se ha realizado con los países del grupo Nordic Plus y con Canadá (ACDI).

²⁹ Por una parte, se trata de fondos del presupuesto de la sede pero, por otra, los lineamientos de los Países Bajos sobre cooperación delegada indican que las Embajadas son responsables de la gestión de los fondos de esta forma de cooperación y les otorgan un papel importante en el seguimiento.

- ¿Dónde poner el límite a la participación silenciosa de los Países Bajos? Es especialmente importante determinar los ámbitos en los que deberán tener visibilidad para reforzar el peso de la AFD en el diálogo de políticas del sector. Se podría optar, por ejemplo, por firmar el Protocolo de Entendimiento de la ayuda entre el gobierno y los socios del sector, participar en las revisiones sectoriales anuales o endosar la política educativa en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos. Sin embargo, no parece oportuno que los Países Bajos participen en las reuniones periódicas del grupo temático de donantes. El problema es que, en la práctica, es difícil mantener una presencia simbólica sin llegar a jugar un papel importante. Según las experiencias acumuladas por los Países Bajos en otros países, lo más difícil es respetar la posición de socio silencioso.

IV. BALANCE DE LA EXPERIENCIA DESARROLLADA EN SENEGAL

La experiencia presentada está todavía en su primera fase de preparación y, debido a los problemas y alternativas analizados en la sección anterior, no es seguro que concluya en un acuerdo de cooperación delegada. Por ello, el caso estudiado no permite sacar conclusiones a partir de los obstáculos y ventajas observados en la puesta en práctica del acuerdo. El balance que a continuación

se ofrece queda limitado por estos factores.

La fase previa se inicia de forma satisfactoria. La aplicación de los lineamientos elaborados por la sede de la cooperación holandesa es especialmente útil para encauzar el diagnóstico. El liderazgo de las primeras negociaciones lo llevan los Países Bajos, dado que es el socio interesado en iniciar una contribución al desarrollo del sector de la educación en Senegal y busca identificar un donante líder capaz de representarle sin elevados costes de transacción.

Se observa un efecto positivo de las primeras negociaciones mantenidas para preparar el establecimiento del acuerdo de cooperación delegada en los temas siguientes:

- El enfoque de apoyo presupuestario introducido en el sector se beneficia de las lecciones aprendidas por la experiencia holandesa en el sector del medio ambiente.
- Se dinamizan las discusiones sobre armonización de la ayuda en el sector. Los Países Bajos contribuyen decisivamente a mejorar la propuesta de Protocolo de Entendimiento del sector lanzada por la AFD. Además, surge la necesidad de dotarse de un acuerdo más global para orientar las ayudas presupuestarias en Senegal.
- Se mejora el diálogo de políticas gracias al refuerzo de la posición de la AFD. El resultado de las primeras negociaciones concluye en una posible

alianza entre Francia y los Países Bajos que genera expectativas en el seno del sector, de manera que cuando la AFD presenta un punto de vista, los donantes anticipan que tal vez hable también en representación de Holanda.

Sin embargo, esta experiencia permite ver el tipo de obstáculos políticos que las agencias deben afrontar en los acuerdos de cooperación delegada (véase sección III). Estos factores políticos son comunes a los que recaen sobre el resto de la cooperación internacional, en general.

La experiencia muestra también que pueden existir alternativas más interesantes para mejorar la eficacia de la ayuda en términos de armonización y

de reducción de costes de transacción (véase sección III). En ocasiones, la sede y la representación de terreno pueden tener intereses ligeramente diferentes que crean un *gap* en la percepción de las posibilidades y enfoques de la cooperación delegada.

El establecimiento de los acuerdos de cooperación delegada tiene un coste de montaje importante que puede reducirse cuando las agencias tienen políticas de cooperación similares. A pesar de que la política de cooperación francesa no sigue tradicionalmente el mismo enfoque de apoyo presupuestario que la holandesa, este caso prueba que la cooperación a nivel del terreno puede conseguir acercar las posiciones rápidamente y aporta un valor añadido esencial en las negociaciones (véase sección II).

4. LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DELEGADA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN MALI

En este capítulo se presentan las experiencias de cooperación delegada desarrolladas en el sector de la educación en Mali. Estas alianzas se inician en el periodo 2001-2002 y forman parte de las primeras experiencias registradas a nivel mundial, llegando a asociar un total de cinco donantes e incluso una doble cooperación delegada. Si bien no se conocen todos los detalles del proceso de preparación seguido para el establecimiento de los acuerdos, el interés principal de este estudio específico se centra en las fases de implementación y seguimiento que llevan a ampliar, a dar continuidad o a poner cese a estas relaciones. Cabe destacar que se trata de dos experiencias de cooperación delegada muy diferentes: una de ellas entre países miembros del grupo Nordic Plus que otorgan una ayuda sectorial y, la otra, entre dos países de la UE que comparten un interés común en un proyecto específico de educación.

I. ELEMENTOS CONTEXTUALES EN MALI

I.1. *La situación general*

Mali está situado en África Occidental y pertenece al grupo de PMA. Con un índice de desarrollo humano de 0,338¹, este país se clasifica en la antepenúltima posición del ranking mundial de las Nacio-

nes Unidas. La esperanza de vida es de 48 años y la renta per cápita en paridad de poder de compra es inferior a 1.000 dólares americanos.

A pesar de esta difícil situación, en los últimos años se logran mejoras sustanciales en el desarrollo político, social y económico del país. Se consolida el proceso democrático gracias a la realización de elecciones transparentes en un clima político consensual y estable. La pobreza se reduce en términos monetarios pasando de 68,3% en 2001 a 59,2% en 2005. En el periodo 2002 a 2006, la tasa media de crecimiento real de la economía alcanza un 5,2%, la inflación media se mantiene en 1,9% y se logra una gestión rigurosa de las finanzas públicas cumpliendo con los niveles acordados con el FMI. Mali respeta todos (excepto dos) criterios de convergencia de la Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA). Además, se introducen importantes reformas para mejorar la gestión de finanzas públicas, con el apoyo de los donantes. Sin embargo, las reformas estructurales no progresan de la misma manera que la situación macroeconómica. Los sectores de la energía y del algodón siguen siendo especialmente vulnerables, no se dispone de un clima apropiado de inversiones y no se llevan a la práctica las medidas anunciadas en el área de la descentralización².

¹ Informe Mundial de Desarrollo Humano, PNUD, 2006.

² Fuentes: Marco de Estrategia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, noviembre de 2006. Informe de misión de la quinta revisión de la Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del FMI, enero de 2007.

Mali se adhiere a la agenda de desarrollo internacional y, en particular, a los compromisos de las Declaraciones del Milenio, de Monterrey, de Roma y de París. Recientemente se ha dotado de una nueva Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) (2007-2011) que integra también los aspectos ligados al crecimiento económico y al logro de los ODM³. Este marco es el único referencial a medio plazo para orientar la política de desarrollo del país y las contribuciones de los donantes. Está basado en las orientaciones estratégicas siguientes:

- Desarrollar las infraestructuras y el sector productivo.
- Consolidar las reformas estructurales.
- Reforzar el sector social.

La comunidad internacional de donantes se moviliza para apoyar a Mali dado que, siendo uno de los países más pobres del mundo, demuestra un firme compromiso en introducir las reformas y políticas necesarias para sumarse a la dinámica de desarrollo. En marzo de 2004 se organiza una Mesa redonda que aboga por la inyección de recursos adicionales y la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda. Los fondos dis-

ponibles para la cooperación también aumentan en los últimos años gracias a las diversas estrategias de anulación de la deuda pública internacional⁴.

En relación a la armonización de la ayuda, el gobierno y los donantes se comprometen a coordinar sus actividades, a armonizar los procedimientos de los donantes dando preferencia al uso de los procedimientos nacionales y a reorientar una parte importante de la AOD bajo la forma de ayuda programática integrada en el presupuesto del Estado. El país se beneficia de varios apoyos presupuestarios (generales y sectoriales) y, en marzo de 2006, se firma un protocolo conjunto relativo a la organización de los mismos⁵. Este marco general se concreta progresivamente en una serie de protocolos específicos que detallan la gestión de las ayudas presupuestarias dependiendo de la finalidad de las mismas (ERP o un sector en particular)⁶. El gobierno dispone de un plan de acción para la puesta en práctica de la Declaración de París. Entre otras cosas, se quiere racionalizar el dispositivo de diálogo existente con los donantes.

Mali es uno de los países piloto para introducir la programación conjunta pro-

³ La primera ERP cubrió el periodo 2002-2006.

⁴ Mali se beneficia de la Iniciativa reforzada de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y de la Iniciativa de Anulación de Deuda Multilateral.

⁵ A nivel jurídico no tiene carácter contractual. Lo firman, por parte del gobierno de Mali, el Ministro de Economía y de Finanzas, y por parte de los donantes, la BAD, el BM, la CE, Canadá, Francia, Países Bajos y Suecia.

⁶ Actualmente se han firmado los protocolos específicos de los sectores sociales educación y salud y se dispone de una propuesta final para la ERP.

movida por la UE. En 2006, los donantes realizaron un análisis común de la problemática de desarrollo y recapitularon en una matriz el total de sus intervenciones financieras por áreas temáticas. De acuerdo con estas informaciones se está llevando a cabo un ejercicio de programación concertada donde se analizan las ventajas comparativas de cada donante y las posibilidades de complementariedad.

1.2. Las características del sector de la educación

Mali es uno de los pocos países de África francófona que ha desarrollado un verdadero enfoque sectorial (SWAp) en el ámbito de la educación. Durante la década de los años noventa se logra duplicar la proporción de niños escolarizados, pero el acceso a la educación primaria en el año 2000 se limita a uno de cada dos niños, siendo una de las tasas de escolarización bruta más bajas del mundo ⁷. El Programa Decenal de Desarrollo de la Educación (PRODEC) propone una reforma general del sistema educativo en el periodo 2000-2010 ⁸ para lograr la escolarización primaria universal con vistas al 2015 ⁹. Esta política aglutina el conjunto de intervenciones en el sector y cubre todos los ciclos de educación. Su traducción en el plano

operacional se detalla en los Programas de Inversión del Sector de la Educación (PISE) siguiendo diferentes fases.

El PISE I se extiende a lo largo del periodo 2001-2005, abarcando un año más de lo previsto inicialmente. Su principal objetivo es mejorar el acceso, la calidad y la gestión descentralizada de la educación. En la práctica, este programa concentra sus esfuerzos en el ciclo de educación primaria, lográndose importantes progresos en términos de acceso a la educación (en coherencia con los objetivos de EPT). Además, se consigue integrar la mayoría de las actividades y proyectos gestionados por estructuras de coordinación paralelas al Ministerio de la Educación Nacional (MEN) en la contabilidad del programa.

Las estadísticas sectoriales más recientes (relativas al año 2005) muestran que, a pesar de los progresos obtenidos en el PISE I, el sector de la educación se enfrenta a retos muy importantes: la tasa de acceso a la educación primaria es todavía de 67,6%, la tasa de estudios básicos concluidos es apenas de 43,2%, el porcentaje de alumnos de primer ciclo que repiten curso es de 18,6%. Estas tasas encubren además fuertes disparidades geográficas, económicas y de género. La tasa de acceso a la educación

⁷ En términos brutos, esta cifra equivale a 1,2 millones de niños sin escolarizar en 2000. Informe mundial de seguimiento de la EPT, UNESCO 2005.

⁸ El periodo inicialmente previsto era 1998-2008.

⁹ Ley de Orientación del Sistema Educativo (diciembre de 1999) y Carta de Política General para el Sector de la Educación (noviembre de 2000).

primaria es por ejemplo de 75,5% para los niños frente a 59,8% para las niñas y de 89,5% para los que viven en zona urbana contra 61,1% para los residentes en zona rural. La probabilidad de finalizar el primer ciclo de educación básica es de sólo 17% para una niña de una familia rural pobre, en oposición a 68% para un niño de una familia urbana pudiente. Cada profesor tiene una media de 63 alumnos por clase.

El PISE II se inicia en el año 2006 por un periodo de tres años. Entre sus grandes orientaciones figuran las de desarrollar una educación básica de calidad y mejorar la proporción de alumnos que completan el ciclo primario. Además, se apuesta por un sistema de gestión descentralizado y por el desarrollo de la educación tanto secundaria como técnica y profesional, en línea con las necesidades del mercado de trabajo ¹⁰. Este programa persigue los objetivos de la EPT y la ERP pero lo hace de forma realista, teniendo en cuenta las dificultades del contexto de Mali en términos de atrasos importantes en los niveles de escolarización y de capacidades internas de gestión limitadas.

El gasto público de la educación representa 21,3% de los recursos internos totales en 2005, siendo la parte de los gas-

tos corrientes de la educación 30,29% del presupuesto de gastos corrientes del Estado. A pesar de este arbitraje intersectorial favorable a la educación y del aumento de las contribuciones de los donantes, la falta de recursos para implementar el PISE II se evalúa en 45M€, poniendo en peligro la satisfacción de los indicadores de desempeño previstos ¹¹.

Las autoridades responsables de la educación en Mali conceden una gran importancia a las cuestiones de armonización y coordinación de los donantes, conscientes de la necesidad de reducir sus costes de transacción y mejorar la eficacia de los fondos movilizados. Con esta finalidad, el gobierno firma un Marco de Cooperación ¹² con la mayoría de los donantes del sector, en septiembre de 2001. Se dispone así de un código de conducta que permite organizar la relación del gobierno y los donantes para elaborar, financiar, implementar, seguir y evaluar la política del sector, en consonancia con los principios del SWAp.

Los mecanismos de concertación previstos permiten mantener un diálogo regular de calidad entre el gobierno y los donantes. Todos los meses se celebra una reunión copresidida por el MEN y un representante de los donantes ¹³ para dis-

¹⁰ Todas estas orientaciones están en coherencia con los objetivos de la EPT y de la ERP de Mali.

¹¹ Fuente: Carta oficial de endose de la política de educación de Mali, en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos y Marco de Gastos Sectorial a Medio Plazo (2006-2008).

¹² En francés, *Cadre Partenarial*.

¹³ Se trata de un socio que asume el papel de interlocutor principal del gobierno a nivel sectorial durante un periodo de seis meses. Actualmente es la AFD.

cutir estratégicamente de los avances y dificultades de la puesta en práctica del PISE. Estas reuniones se nutren de las conclusiones que se obtienen en las comisiones técnicas donde se profundizan los aspectos operacionales de las estrategias de cada uno de los subsectores prioritarios del PISE¹⁴. El MEN elabora cada trimestre un informe técnico-financiero y dos veces al año se realizan misiones conjuntas de seguimiento del PISE¹⁵. Cada año, el MEN se compromete a hacer una Revisión de los Gastos Públicos (RGP) y una auditoría externa.

El sector cuenta con el apoyo de numerosos donantes, pero no todos tienen el mismo nivel de implicación en el diálogo de políticas¹⁶. Desde septiembre de 2005, los donantes interesados en orientar su cooperación hacia el apoyo presu-

puentario crean un grupo informal de coordinación para armonizar sus enfoques¹⁷. De esta manera, a mediados de 2006 el gobierno logra firmar con varios donantes un protocolo específico para organizar los apoyos presupuestarios en el sector de la educación¹⁸. Esto supone un gran avance para la apropiación, el alineamiento, la armonización y la gestión por resultados de la ayuda en el sector¹⁹.

A finales de 2006, muchos de los socios técnico-financieros endosaron oficialmente la política educativa de Mali en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de EPT²⁰. Al igual que en el caso de Senegal, se espera que esta Iniciativa contribuya a movilizar aportes financieros adicionales, más previsibles y mejor armonizados entre sí.

¹⁴ Las comisiones son las siguientes: educación básica, educación secundaria, educación superior, formación técnica y profesional y áreas transversales de gestión, planificación y descentralización.

¹⁵ Son revisiones sectoriales en las que se examina el progreso de todos los subsectores y componentes del PISE. Suelen tener lugar en los meses de febrero-marzo y de octubre-noviembre. Las conclusiones se formalizan en un *Aide-mémoire* firmada por el MEN y todos los donantes. Participan también la sociedad civil y las colectividades territoriales.

¹⁶ Estos donantes son: Países Bajos, Suecia, Noruega, Francia (AFD y SCAC), Alemania (KfW y GTZ), Canadá (ACDI), Banco Mundial, Comisión Europea, Estados Unidos (USAID), UNESCO, UNICEF, PNUD, PAM, Bélgica, Japón (JICA), Suiza, BAD y Banco Islámico de Desarrollo.

¹⁷ Grupo de Apoyo Presupuestario al Sector de la Educación (GABSE).

¹⁸ En francés, *Arrangement Spécifique*. Los donantes que han firmado este protocolo son: Países Bajos, Suecia (en representación también de Noruega), Francia y Canadá.

¹⁹ Conviene precisar que el instrumento que se acuerda no es realmente un apoyo presupuestario sectorial sino un apoyo al PISE. Se podría catalogar también como un apoyo presupuestario sectorial vinculado específicamente al MEN.

²⁰ Carta de adhesión del 9 de noviembre de 2006 firmada por los representantes en Mali de Francia (SCAC y AFD), Alemania (GTZ), Países Bajos (que firma también en representación de Suecia y Noruega), Canadá (ACDI), Banco Mundial, BAD, UNICEF, UNESCO, PNUD, PAM, USAID, Bélgica, Comisión Europea y Suiza.

II. LA DOBLE EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN DELEGADA ENTRE TRES PAÍSES NÓRDICOS EN APOYO AL PROGRAMA DE EDUCACIÓN DE MALI

En esta sección se estudia principalmente la experiencia de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos en el sector de la educación. Esta experiencia evoluciona a lo largo del tiempo para ajustarse a nuevos elementos contextuales introducidos tanto por parte del país socio como por el resto de donantes. De esta manera, el acuerdo se reconduce en 2006 pero con un nuevo reparto de responsabilidades.

A partir de 2005, la alianza entre Suecia y los Países Bajos en el sector de la educación se beneficia indirectamente de otro acuerdo de cooperación delegada mucho más global que se establece entre Noruega y Suecia. Sin ser el objeto de estudio de este capítulo, esta experiencia forma parte del análisis en la medida en que presenta implicaciones para la cooperación delegada establecida entre Suecia y los Países Bajos.

II.1. *Presentación general de los acuerdos de cooperación delegada*

La experiencia de cooperación delegada se inicia con un acuerdo entre Suecia y los Países Bajos para contribuir conjuntamente a la financiación del subsector educación básica de la primera fase del PISE de Mali, durante el periodo 2002-2004. Suecia canaliza su apoyo a través de los Países Bajos y actúa como socio silencioso. Los Países Bajos son el donante líder y asumen la responsabilidad de la gestión de los fondos suecos (junto con los suyos propios) mediante la modalidad de apoyo a un subprograma especial del MEN²¹. Juntos aportan la mayor contribución de AOD al sector (40,8M€), financiada en una proporción de 25% por Suecia y 75% por los Países Bajos.

Al sobrepasarse de un año el PISE I, los donantes prolongan su acuerdo hasta 2005, aumentando sus contribuciones respectivas. Esta modificación incluye también nuevos fondos noruegos, aportados a través de Suecia. De esta manera, se movilizan 21,1M€ adicionales para el año 2005, de los cuales 40% co-

²¹ Un apoyo a un programa especial de un ministerio es una aproximación al apoyo presupuestario sectorial con la diferencia de que los fondos sí están destinados en este caso a financiar un programa específico de un ministerio sectorial. Los fondos se inscriben en el presupuesto general del Estado, pero sortean una parte de los procedimientos nacionales porque no se funden con el resto de recursos internos, sino que quedan afectados para financiar el programa sectorial de un ministerio en su conjunto, o bien una parte del mismo. Dentro de esos márgenes, la asignación de los recursos se hace bajo la discreción de las autoridades sectoriales y se ejecutan siguiendo los procedimientos nacionales.

responden a la aportación conjunta de Suecia y Noruega y el 60% restante lo financian los Países Bajos. El acuerdo se beneficia de una segunda modificación que aplaza el cierre de operaciones a finales de junio de 2006.

Noruega establece un acuerdo de cooperación delegada con Suecia para el periodo 2005-2008, a través del cual delega la responsabilidad de su programa de cooperación con Mali y asume el papel de socio silencioso. El programa está básicamente orientado al área temática de la educación, de manera que Noruega permite duplicar las contribuciones suecas. Suecia se convierte por tanto en el donante líder pero, en lo que se refiere a la cooperación en el sector de la educación, la representación de Noruega la ejerce a través de los Países Bajos.

Cabe precisar que el establecimiento del contrato de cooperación delegada entre Noruega y Suecia crea una relación de cooperación muy estrecha entre estos dos donantes. Este acuerdo no prevé un importe determinado para el sector de la educación sino que se establece un mecanismo de concertación anual para determinar las contribuciones de ambos donantes. El margen de maniobra de la cooperación sueca queda, de alguna manera, sujeto a discusiones con la cooperación noruega.

En 2006, el gobierno inicia la ejecución del PISE II y solicita el acompañamiento financiero de sus socios abogando

por modalidades que mejoren la eficiencia de la ayuda y se inscriban en el protocolo específico del apoyo presupuestario del sector de la educación (*Arrangement Spécifique*). Los donantes vuelven a establecer una cooperación delegada entre sí, en el marco de un nuevo acuerdo que cubre hasta finales de junio de 2009. En esta ocasión, Suecia guarda la responsabilidad de administrar y desembolsar sus fondos (y los de Noruega) pero delega el resto de tareas manteniendo una posición silenciosa. Los Países Bajos actúan como donante líder y representan a Suecia y Noruega cuando acompañan la puesta en práctica de la política de educación. La contribución conjunta de estos tres donantes es la más elevada del sector: asciende a 100M€ en tres años, representa el 45% de la financiación exterior del sector y contribuye a financiar el 11% del presupuesto anual de la educación.

Tanto Suecia como los Países Bajos disponen actualmente de lineamientos propios para orientar el proceso de preparación, puesta en práctica y seguimiento de los acuerdos de cooperación delegada. Sin embargo, en el momento de iniciar la primera alianza en 2002, estos lineamientos todavía no se habían elaborado. Los equipos de ambos donantes trabajan en un principio sin grandes orientaciones dado que, además, se trata de una de las primeras experiencias de cooperación delegada a nivel internacional y la primera entre Suecia y los Países Bajos.

II.2. *Los criterios de decisión a favor de las distintas alianzas de cooperación delegada*

A principios de esta década, el gobierno sueco se compromete a aumentar el volumen de la AOD doblándolo en sólo unos años. Paralelamente, aumenta el interés por trabajar en nuevas zonas de África y se seleccionan dos países de África Occidental, uno de ellos Mali. De esta manera, se dispone de recursos de cooperación adicionales para contribuir al desarrollo del país. Suecia considera interesante concentrar su apoyo en el sector de la educación por varias razones:

- El sector de la educación en Mali está relativamente bien organizado y cuenta con instrumentos de planificación, de programación, de coordinación y de seguimiento.
- Los indicadores de desempeño de la educación presentan niveles muy bajos.
- La política sectorial presenta un déficit de financiación que no se logra cubrir con la AOD actual.
- La educación figura entre los sectores prioritarios de concentración de la política sueca de cooperación.

Por otra parte, Suecia no tiene una representación en Mali y cuenta con escasos recursos humanos en la sede para gestionar esta nueva área de intervención geográfica. Se precisa por ello encontrar una solución para poder contribuir a la financiación de los objetivos de

la política de educación en Mali, cumpliendo al mismo tiempo con los compromisos internacionales de eficacia de la ayuda.

Además, el sector de la educación en Mali cuenta ya con el apoyo de muchos donantes y no parece eficiente que se contribuya a multiplicar los costes de transacción que soportan las autoridades responsables de la educación. La solución apunta hacia una posible cooperación delegada con un socio activo que comparta los objetivos y el enfoque defendidos por Suecia en relación a la ayuda pública internacional y, especialmente, al sector de la educación.

Los Países Bajos intervienen tradicionalmente en el sector y están en ese momento negociando con el gobierno las posibilidades de reorientar su contribución en apoyo al PISE I para mejorar los niveles de apropiación, alineamiento, armonización y gestión por resultados de la ayuda. En concreto, se baraja la idea de realizar un apoyo global al subsector de educación básica del PISE I, integrando los fondos en el presupuesto del Estado y ejecutándolos por medio de las capacidades y procedimientos nacionales. Esta forma de cooperación resulta muy novedosa y los Países Bajos tienen gran interés en desarrollar una alianza estratégica con un donante que comparta esta nueva visión y pueda darles más peso y visibilidad en el diálogo de políticas.

El gobierno de Mali también se muestra muy favorable al desarrollo de una coo-

peración delegada entre uno de sus donantes tradicionales y un nuevo donante interesado en financiar el PISE. Altamente sensibilizado por las cuestiones de coordinación y de armonización de la ayuda, el gobierno ve en esta alianza una forma de aumentar el total de fondos movilizados para su política de educación sin necesidad de generar gastos de transacción adicionales.

El acuerdo de cooperación delegada entre Suecia y Noruega se decide a nivel político entre los representantes de ambas sedes. Es un convenio mucho más global que viene por así decirlo «impuesto» a los actores y donantes del sector de la educación en Mali. Los criterios de decisión sobrepasan el ámbito del presente estudio.

Finalmente, la decisión de proseguir la cooperación delegada entre Suecia-Noruega y los Países Bajos a partir de 2006 responde a la satisfacción de todas las partes implicadas y al interés común de dar continuidad a las relaciones iniciadas. Se considera que, a pesar de los progresos obtenidos en el sector de la educación y del elevado número de donantes, sigue existiendo un déficit de recursos para financiar la política de la educación ahora definida en el PISE II.

Suecia cuenta ya en ese momento con una representación en Mali, pero los recursos humanos de la agencia siguen siendo insuficientes para cubrir el programa de educación en su conjunto. Además, los Países Bajos tienen una

gran ventaja comparativa y experiencia en el diálogo de políticas y están interesados en guardar el peso que les facilita la alianza con Suecia-Noruega. Por su parte, el gobierno ha logrado mejorar la coordinación del sector y quiere proseguir las iniciativas que le permitan reducir los costes de transacción de la ayuda. De esta manera, el acuerdo de cooperación delegada entre estos donantes se considera la forma de ayuda más eficaz para contribuir a mejorar los indicadores de educación en Mali.

II.3. El proceso de identificación de los acuerdos de cooperación delegada

El proceso de identificación de los acuerdos de cooperación delegada se ve facilitado por el hecho de que tres donantes miembros del grupo Nordic Plus comparten el interés común de contribuir a los objetivos de la educación en Mali y sólo uno de ellos tiene experiencia en el sector. Los países del grupo Nordic Plus son pioneros en la implementación de los compromisos sobre eficacia de la ayuda y tienen además políticas y modalidades de cooperación muy próximas entre sí (véase anexo 2).

Cuando Suecia decide iniciar una cooperación en el sector de la educación en Mali, realiza un diagnóstico de cuáles son los principales problemas y desafíos del sector que desearía cubrir con su ayuda y de cuáles son sus limitaciones, en términos sobre todo de recursos

humanos. En función de ello, define una estrategia preliminar que aclara su visión de cooperación en el país y apuesta por una intervención eficaz. La sede organiza una primera visita de terreno para afinar esta estrategia preliminar e identificar la modalidad de apoyo más adaptada.

Mali acaba de iniciar un SWAp en el sector de la educación. Se dispone de una política consensuada a largo plazo (PRODEC) y de una estrategia operacional a medio plazo (PSIE-I) con un programa de gastos común. Además, se cuenta con un marco de cooperación con los donantes para organizar la implementación y el seguimiento de la política (*Cadre Partenarial*). En función de estos avances, los Países Bajos deciden reorientar su programa hacia una modalidad más alineada y armonizada y preparan una propuesta de apoyo al subprograma de educación básica del PISE I por unos 30,5M€ en el periodo 2002-2004²².

En este contexto, la misión sueca concluye conjuntamente con el gobierno de Mali que la estrategia holandesa propuesta para acompañar el desarrollo del sector coincide con lo que Suecia querría hacer si tuviera los recursos humanos y de funcionamiento necesarios.

Se establecen entonces las primeras negociaciones entre la misión sueca y la Embajada de los Países Bajos en Bama-

ko para evaluar las posibilidades técnicas de iniciar una cooperación delegada en este sector. Rápidamente se llega a las conclusiones favorables siguientes:

- Ambos donantes comparten una misma visión de cooperación en el sector, tanto en lo que se refiere al contenido como a los instrumentos de intervención. De esta manera, ambos consideran que la educación básica es prioritaria en Mali, que la estrategia nacional propuesta es coherente para alcanzar los objetivos de EPT a largo plazo y que, además, es preferible apostar por instrumentos más modernos que permitan una mayor implicación de las autoridades educativas en la gestión y el seguimiento de la política sectorial.
- Suecia reconoce la ventaja comparativa de los Países Bajos en el sector de la educación en Mali gracias a la experiencia acumulada a lo largo de varios años de intervención, a la presencia de una Embajada sobre el terreno y a la existencia de recursos humanos especializados.

Los Países Bajos parecen tener capacidad suficiente para representar los intereses de la cooperación sueca, dado que comparten una misma visión y cuentan con los medios suficientes. Sin embargo, por tratarse de la primera vez que se establece este tipo de cooperación entre ellos, estos donantes no tienen la certeza de que las orientaciones, normas y

²² Los indicadores de progreso se negocian en el marco del PISE I.

procedimientos de la cooperación holandesa sean suficientes para justificar la utilización de los fondos suecos.

Suecia toma la decisión de iniciar, al más alto nivel²³, una auditoría de sistemas para verificar que ambas cooperaciones son coherentes en todos los planos. Se trata de una evaluación muy amplia y detallada sobre la política general de cooperación, los instrumentos y modalidades de ayuda, los procedimientos y reglas administrativas y financieras y sobre los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de la calidad que aplican los Países Bajos para programar, gestionar y controlar su AOD.

De acuerdo con las conclusiones de esta auditoría que se finaliza en septiembre de 2001, Suecia considera que no existen impedimentos para que los holandeses asuman la gestión financiera y administrativa de sus fondos, dado que ambos sistemas son suficientemente compatibles. Además, los resultados de esta evaluación ayudan a los técnicos del departamento de educación de la ASDI a comprender mejor el funcionamiento de la cooperación holandesa, lo que refuerza la confianza que tienen en

la misma y les permite completar los términos del convenio. La finalización de los acuerdos se hace a nivel de las sedes.

La experiencia positiva de implementar este acuerdo de cooperación delegada lleva a las partes a buscar una continuidad. Sin embargo, el acuerdo no se reconduce sin más, sino que se inicia un nuevo proceso de identificación. En ese momento, tanto Suecia como los Países Bajos disponen de pautas claras en la materia que deben seguir.

Así, en conformidad con sus orientaciones y directrices sobre cooperación delegada y apoyo presupuestario, la ASDI analiza si se satisfacen los criterios mínimos para poder sumarse a los Países Bajos en un apoyo común al sector de la educación²⁴. Para ello, toman como referencia los documentos y evaluaciones que permiten a los Países Bajos tomar la decisión de iniciar un apoyo presupuestario sectorial afectado al PISE II. Estas informaciones se completan con otros análisis que los Países Bajos se ven «obligados» a realizar para cubrir el total de preocupaciones de la cooperación sueca²⁵. El resultado de este análisis es el siguiente:

²³ La auditoría la dirige el Controlador General de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), responsable de controlar la gestión de los fondos y de elaborar todas las reglas y procedimientos administrativos aplicables a la cooperación sueca. Esta persona es además la persona de confianza del Director General de la ASDI.

²⁴ Se trata de una evaluación de criterios mínimos muy diferente de las evaluaciones amplias y detalladas que debe iniciar Suecia cuando interviene directamente en un sector, en calidad de donante líder.

²⁵ Estos análisis transversales permiten justificar que la política nacional educativa refleja las prioridades y principios de la cooperación sueca. En concreto, evalúan: (i) el énfasis del programa en reducir la pobre-

- El PISE II privilegia las medidas que permiten reducir la pobreza.
- El PISE II promueve los principios del respeto de los derechos humanos y la igualdad de género.
- El PISE II no tiene un impacto ambiental negativo.
- Los procedimientos y reglas para la ejecución de los gastos del PISE II son satisfactorios.

Este ejemplo muestra la importancia de adoptar una posición flexible para reducir costes y ganar tiempo durante el proceso de preparación de los acuerdos. Si los Países Bajos no hubieran aceptado, Suecia habría tenido que proceder a completar estas evaluaciones antes de poder tomar la decisión de establecer una cooperación delegada con los Países Bajos, dado que ésta se canaliza mediante un apoyo presupuestario sectorial. Sin embargo, todo hubiera sido más fácil si Suecia hubiera podido mostrarse más flexible y prescindir de estas evaluaciones transversales complementarias.

La otra dimensión que según los lineamientos suecos se debe evaluar antes de aprobar la cooperación delegada hace referencia a las capacidades y procedimientos del donante líder. Las cooperaciones sueca y holandesa se han evaluado mutuamente y de forma con-

junta en el marco del grupo Nordic Plus como una medida de facilitar las relaciones de cooperación delegada entre ellos. Como en 2006 los resultados de estas evaluaciones no son todavía oficiales, la decisión de aceptar los procedimientos y reglas de gestión de los Países Bajos se basa en las conclusiones de la primera auditoría realizada en septiembre de 2001.

De acuerdo con estos dos análisis, la ASDI considera que los Países Bajos y Suecia comparten prácticamente la misma visión de cooperación y los mismos valores en relación al desarrollo del sector de la educación en Mali y se pronuncia a favor de un nuevo acuerdo de cooperación delegada²⁶.

Noruega también interviene en el proceso de identificación, dado que en su acuerdo de cooperación delegada se estipula que podrá autorizar a Suecia a entrar en acuerdos de cooperación delegada con otros donantes para representarles. De esta manera, Noruega solicita una asistencia técnica para confirmar si está justificado proseguir con el apoyo al sector de la educación en el marco del nuevo PISE II, si este apoyo debe tomar la forma de apoyo presupuestario vinculado al MEN y si se debe seguir recurriendo a una cooperación delegada con los Países Bajos. La misión se muestra

za, defender el respeto de los derechos humanos y preservar el medio ambiente y (ii) los procedimientos y reglas para la adquisición de bienes y servicios.

²⁶ Memorando de evaluación de las contribuciones financieras suecas a los programas nacionales de educación y salud en Mali, por medio de una cooperación delegada con los Países Bajos, realizado por Cristina Larsson y Anna Haas, DESO, ASDI, junio de 2006.

favorablemente a estas tres cuestiones pero emite una serie de reservas y puntos de discusión para ser tratados en las concertaciones anuales que mantiene con Suecia²⁷.

Contrariamente a lo que se podría pensar, la identificación del segundo acuerdo de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos resulta un ejercicio mucho más complejo y difícil que el primero. Esto se debe a la suma de diversos factores de tipo político, jurídico y técnico.

En primer lugar, surge la duda de la legitimidad de transferir recursos de cooperación a otro donante cuando el jurista principal de la ASDI afirma que la constitución sueca sólo permite otorgar este derecho en relación a un país beneficiario. La agencia solicita una decisión parlamentaria y durante un año esto paraliza los acuerdos de cooperación delegada. Además, tal y como se muestra en la sección siguiente, esto lleva a Suecia a reducir la amplitud de las competencias delegadas y a establecer un acuerdo bilateral directo con el gobierno de Mali.

En segundo lugar, la visión de cooperación que casi de forma natural comparten Noruega, Suecia y los Países Bajos se ve afectada por las concesiones que estos últimos se ven obligados a hacer para alcanzar un consenso con el grupo de donantes del apoyo presupuestario

del sector de la educación. Las negociaciones persiguen formalizar un protocolo específico para regular y coordinar el conjunto de ayudas presupuestarias del sector. Esto lleva más tiempo y esfuerzos de lo previsto inicialmente, pero al final se logra disponer de un memorando y de una matriz de indicadores de desempeño comunes para el sector (*Arrangement Spécifique*).

Pero la principal dificultad deriva del hecho de que Suecia ya no es un país sin experiencia, recién llegado al sector de la educación en Mali. Adicionalmente, Suecia representa ahora a otro donante (Noruega) en este campo. Surgen así pequeñas discrepancias en relación a lo que se considera que debería hacerse, alargándose de esta manera el proceso de preparación del acuerdo. Lo que al final se hace, es recopilar todas las sugerencias de la ASDI y llevarlas a discusión en la reunión anual entre Suecia y los Países Bajos. Esta experiencia muestra que es especialmente difícil mantenerse como socio silencioso cuando se está presente en un sector.

II.4. *El establecimiento y el contenido de los acuerdos*

El establecimiento de los acuerdos en la primera experiencia de cooperación delegada sigue un esquema simplificado y ordenado en el tiempo, tal y como

²⁷ Informe de la evaluación del apoyo presupuestario sectorial en el sector de la educación en Mali elaborado por Marie Dorléans. Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD), febrero de 2006.

recomienda el CAD/OCDE. Inicialmente (enero-febrero 2002), las sedes de Suecia y los Países Bajos firman un acuerdo de cooperación delegada para contribuir conjuntamente y por medio de estos últimos al sector de la educación. A continuación (abril 2002), los Países Bajos firman un acuerdo financiero bilateral con el gobierno de Mali donde se integran ambas contribuciones y se de-

terminan las modalidades de ejecución, desembolso y seguimiento. El gobierno queda oficialmente informado del acuerdo de cooperación delegada. Además, como el programa se inscribe en el marco de cooperación con los donantes del sector de la educación (*Cadre Partenarial*), el resto de socios también queda informado de la relación iniciada entre Suecia y los Países Bajos.

Contenido del acuerdo de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos (2002-2004)	
Objetivos del acuerdo	Promover la coordinación y reducir los costes de transacción para mejorar la eficiencia de la ayuda. Contribuir así a los indicadores de progreso del subsector de educación básica en Mali.
Objeto y amplitud de la delegación	Suecia delega en los Países Bajos todos los aspectos relativos a su cooperación con el sector de la educación, que deberá centrarse en un apoyo presupuestario afectado al subsector de educación básica del PISE I (2001-2004).
Entidades responsables de la coordinación del acuerdo	Por parte de Suecia es la División de Educación ²⁸ de la sede y por parte de los Países Bajos es la Embajada en Bamako.
Contribuciones de Suecia y los Países Bajos	Suecia aporta un máximo de 100M de coronas suecas (SEK) (equivalentes a 10,3M€) y los Países Bajos un máximo de 20.000M de francos CFA de África del Oeste (FCFA) (equivalentes a 30,5M€). Estas contribuciones se realizan mediante desembolsos anuales y su cuantía depende de los resultados del PISE I.

²⁸ Departamento para la Democracia y el Desarrollo Social.

Acuerdos bilaterales con el gobierno de Mali y cláusula de visibilidad	Los Países Bajos establecen un contrato con el gobierno de Mali que cubre las contribuciones de ambos donantes al sector de la educación y envían copia a Suecia. Cualquier otro acuerdo firmado en el ámbito de esta cooperación especifica claramente que las contribuciones provienen también de Suecia.
Gestión de las contribuciones ²⁹	Antes del 1 de noviembre de cada año, los Países Bajos entregan a Suecia la previsión de las contribuciones para el año siguiente. Suecia transfiere su contribución a una cuenta de los Países Bajos y éstos transfieren a Mali ambas contribuciones respetando siempre una misma proporción entre ellas. Los fondos suecos no consumidos son devueltos al final del acuerdo.
Adquisiciones de bienes y servicios	Se utilizan los procedimientos específicos del PISE y los nacionales.
Encuentros oficiales entre los Países Bajos y Suecia	Ambos donantes tienen al menos un encuentro oficial al año (de preferencia en Mali y durante el 4º trimestre) para hacer un seguimiento estratégico de la cooperación entre ellos y con Mali y acordar las orientaciones necesarias. Entre otras cosas, se aprueban las previsiones de desembolso del año siguiente. La reunión se organiza y preside por la Embajada de los Países Bajos en Bamako, la documentación se envía a Suecia al menos dos semanas antes y las partes pueden acompañarse de asesores externos. Los Países Bajos elaboran un acta con las conclusiones y decisiones de la reunión en el plazo de dos semanas y la envían a Suecia para aprobación, también en el plazo de dos semanas.
Informes	Antes del encuentro anual, los Países Bajos envían un informe anual resumido y estratégico a Suecia

²⁹ Otros detalles relativos a la gestión de los fondos (tales como las diferencias cambiarias o los intereses generados) se especifican en el acuerdo bilateral entre el gobierno de Mali y los Países Bajos.

	sobre el avance de la cooperación, basándose en el informe anual del gobierno y en la revisión conjunta del sector. Además, los Países Bajos entregan a Suecia antes del 20 de enero de cada año, un informe financiero resumido mostrando el balance de las contribuciones aportadas por Suecia.
Evaluaciones y revisiones	Suecia y los Países Bajos pueden, si lo desean, evaluar o revisar conjuntamente su relación de cooperación. Suecia puede, si lo decide, participar en la misión de revisión conjunta del sector.
Incumplimiento del acuerdo y disputas	Si los donantes estiman que uno de ellos no respeta los términos del acuerdo de cooperación delegada o que el gobierno de Mali no cumple lo acordado en el convenio de cooperación bilateral con los Países Bajos, se organiza un encuentro extraordinario para deliberar y los acuerdos pueden llegar a romperse pudiéndose solicitar además la restitución de fondos.
Modificaciones y término del acuerdo	El acuerdo puede modificarse por escrito y se termina al final de 2004 o en caso de incumplimiento de las partes y disputa.
Costes de representación	Los Países Bajos no cargan a Suecia ningún coste por las tareas de representación que ejercen.
<i>Fuente:</i> Acuerdo entre los Países Bajos y Suecia relativo a la cooperación delegada en el sector de la educación en Mali (2002-2004), enero, 2002.	

El segundo acuerdo establecido entre Suecia y los Países Bajos da continuidad a la forma de cooperación delegada en el sector de la educación en Mali, pero reduce ligeramente su amplitud dado que no se delega el desembolso de los recursos financieros. Como se ha visto anteriormente, esta decisión política trata de evitar un problema jurídico y no se

corresponde con posibles dificultades aparecidas en la implementación del primer acuerdo (que de hecho no las hubo, véase sección siguiente). Esto obliga a ambos donantes a establecer acuerdos bilaterales separados con el gobierno de Mali para fijar sus contribuciones financieras al PISE II, lo cual aumenta los costes de transacción de la ayuda.

Además, la firma de estos acuerdos bilaterales con el gobierno precede en esta ocasión al establecimiento del acuerdo de cooperación delegada³⁰. Se crean así algunas incongruencias dado que ambos contratos bilaterales anticipan que «los Países Bajos representan a Suecia en todos los niveles de coordinación y de consultación relacionados con la contribución financiera sueca al PISE II». En todo caso, el gobierno queda informado oficial-

mente de la continuidad de la relación de cooperación delegada entre ambos donantes.

El acuerdo de cooperación delegada que al final se establece adopta la forma de un memorando de entendimiento mucho más simplificado y de menor valor contractual que el inicial. Se firma a nivel de las representaciones locales, entre la Embajada de los Países Bajos y la Oficina de la ASDI en Bamako.

Contenido del acuerdo de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos (2006-2008)	
Objetivos del acuerdo	Dar continuidad a la relación de cooperación delegada creada para promover la coordinación, reducir los costes de transacción y mejorar la eficiencia de la ayuda. Contribuir así a los indicadores de progreso del sector de la educación en Mali.
Objeto y amplitud de la delegación	Suecia delega en los Países Bajos todos los aspectos relativos a su cooperación con el sector de la educación excepto la realización de los desembolsos financieros. La cooperación debe consistir en un apoyo presupuestario afectado al PISE II (2006-2008) según los términos del protocolo específico del apoyo presupuestario a la educación (<i>Arrangement Spécifique</i>).
Entidades responsables de la coordinación del acuerdo	No se especifica, pero se entiende que son las representaciones de terreno tanto por parte de Suecia como de los Países Bajos ³¹ .

³⁰ Los acuerdos bilaterales con Mali se firman el 1 de julio de 2007 (Países Bajos) y el 20 de noviembre de 2007. El memorando de cooperación delegada entre estos dos donantes se firma el 30 de noviembre de 2006.

³¹ La Embajada de los Países Bajos ya era responsable de la coordinación del primer acuerdo de cooperación delegada. Según los lineamientos suecos de cooperación delegada, las representaciones de terreno pueden asumir estas funciones cuando no se delega la autoridad para gestionar fondos.

<p>Contribuciones de Suecia y los Países Bajos</p>	<p>Suecia aporta un máximo de 300M SEK (equivalentes a 30,9M€) y los Países Bajos un máximo de 45.261M FCFA (equivalentes a 69M€). Los desembolsos están ligados a los resultados del PISE II, pero tanto la determinación de su cuantía y frecuencia como la responsabilidad de realizarlos dependen de los acuerdos bilaterales de cada donante.</p>
<p>Acuerdos bilaterales con el gobierno de Mali y cláusula de visibilidad</p>	<p>Cada uno de los donantes establece un contrato bilateral con el gobierno de Mali para fijar sus contribuciones al sector de la educación. Queda suprimida la cláusula de visibilidad, pero Suecia es libre de participar en cualquier encuentro estratégico relacionado con el PISE II.</p>
<p>Gestión de las contribuciones</p>	<p>La gestión de los fondos no forma parte de la delegación y se determina en cada uno de los acuerdos bilaterales que los Países Bajos y Suecia firman con el gobierno de Mali. Sin embargo, cualquier decisión de Suecia relativa a los desembolsos debe basarse en los resultados de las evaluaciones técnicas realizadas por los Países Bajos.</p>
<p>Adquisiciones de bienes y servicios</p>	<p>No se especifica, pero por tratarse de la modalidad de apoyo presupuestario se utilizan los procedimientos nacionales.</p>
<p>Encuentros oficiales entre los Países Bajos y Suecia</p>	<p>Ambos donantes tienen al menos un encuentro oficial al año para hacer un seguimiento estratégico de la cooperación entre ellos y con Mali y acordar las orientaciones necesarias. Entre otras cosas, los donantes discuten de los progresos y dificultades del sector, de los desembolsos efectuados y de las necesidades financieras del PISE II. La reunión se organiza y preside por la Embajada de los Países Bajos en Bamako, de preferencia coincidiendo con el encuentro anual de noviembre de coordinación y</p>

	<p>seguimiento del PISE II³². La convocatoria y la documentación necesaria (principalmente el informe anual) se envían a Suecia al menos dos semanas antes de la reunión. Una de las partes es designada para elaborar y transmitir en un plazo de dos semanas el acta de la reunión con las principales conclusiones y decisiones tomadas. Esta acta es de suma importancia y debe aprobarse por ambas partes en las dos semanas después de su recepción.</p>
Informes	<p>Antes del encuentro anual, los Países Bajos envían un informe anual resumido y estratégico a Suecia sobre el avance del sector de la educación en Mali, basándose en los informes de progreso elaborados por el gobierno. En él se evalúan los logros cuantitativos y cualitativos en relación con los objetivos programados y la utilización de los recursos financieros del sector.</p>
Evaluaciones y revisiones	<p>La relación de cooperación entre Suecia y los Países Bajos se revisa en los encuentros anuales o extraordinarios. Suecia puede, si lo desea, participar en reuniones estratégicas del sector.</p>
Incumplimiento del acuerdo y disputas	<p>Ante cualquier disputa, los donantes deben consultarse con ánimo de llegar a una solución. Los acuerdos pueden llegar a romperse si una de las partes lo solicita por escrito con un plazo de tres meses. En ese caso, las partes deben consultarse para finalizar el acuerdo de la mejor manera posible.</p>
Modificaciones y término del acuerdo	<p>La aprobación del acta de la reunión anual prolonga el mandato de los Países Bajos para representar a Suecia (en los términos del acuerdo de cooperación delegada) durante un año más. El acuerdo se</p>

³² En este encuentro se revisa el progreso en relación con las condiciones del apoyo presupuestario (tramo fijo) y se deciden las partidas de los próximos desembolsos. En él participan representantes del MEN, del Ministerio de la Educación y de la Formación Profesional (MEFP), del Ministerio de Economía y de Finanzas (MEF) y de los donantes del apoyo presupuestario.

	termina por petición de las partes o a más tardar el 30 de junio de 2009.
Costes de representación	Los Países Bajos no cargan a Suecia ningún coste por las tareas de representación que ejercen.
<i>Fuente:</i> Memorando de entendimiento (MoU) entre los Países Bajos y Suecia relativo a la cooperación delegada en apoyo al PISE II en Mali (2006-2008), noviembre, 2006.	

Las modalidades de ejecución, desembolso y seguimiento de los fondos se especifican en los acuerdos bilaterales. Se trata de acuerdos muy similares entre sí, dado que ambos se articulan en torno al protocolo específico del apoyo presupuestario en el sector de la educación (*Arrangement Spécifique*) y a su matriz común de indicadores de progreso. Esto permite asegurar también la coordinación con el resto de socios del apoyo presupuestario.

II.5. *La implementación y el seguimiento de la cooperación delegada*

Una vez firmados los acuerdos presentados en la sección anterior, comienza la puesta en práctica de las relaciones de cooperación delegada y se procede de forma progresiva al examen de las mismas. El inicio del primer acuerdo coincide con la apertura de la agencia de la ASDI en Bamako. La fase de implementación aparece esencialmente marcada por la capacidad de las partes de adherirse a los roles acordados sin perder la relación de confianza que mantienen entre sí. El seguimiento se hace de for-

ma conjunta en función del trabajo regular que llevan a cabo los Países Bajos y tiene su momento culminante en los encuentros anuales.

En esta sección se presenta el funcionamiento seguido en la práctica por estos acuerdos, destacándose los factores de éxito y el tipo de obstáculos aparecidos. Para mayor simplicidad, el análisis aborda en primer lugar los aspectos comunes a ambos acuerdos y completa posteriormente las cuestiones que son específicas a cada uno de ellos.

Aspectos comunes al funcionamiento de ambos acuerdos

Por tratarse de un apoyo presupuestario sectorial destinado globalmente a financiar el PISE o alguno de sus subprogramas, las autoridades del sector de la educación deciden sobre la utilización de los recursos obtenidos a esos fines. El gobierno programa, ejecuta y hace el seguimiento de las actividades retenidas, aplicando sus procedimientos y utilizando sus capacidades técnicas, materiales y humanas. De esta manera, el gobierno implementa los acuerdos de

cooperación firmados directa o indirectamente con los Países Bajos, Suecia y Noruega en el sector de la educación.

La Embajada de los Países Bajos, conjuntamente con el resto de donantes activos del sector y asistida puntualmente por la sede, hace un seguimiento regular de los progresos obtenidos mediante la realización del PISE (I y II). Como se ha visto anteriormente, existen numerosos instrumentos que permiten realizar este seguimiento, los cuales figuran descritos en el *Cadre Partenarial* y posteriormente en el *Arrangement Spécifique* (incluida la matriz común de indicadores). En general, los criterios de desembolso del apoyo presupuestario vinculado al PISE se han venido satisfaciendo regularmente sin mayores contratiempos³³.

Los Países Bajos intervienen en el diálogo de políticas y en las reuniones operacionales de carácter técnico representando a Suecia y, desde el 2005, también a Noruega. Esto no conlleva dificultades, dado que los Países Bajos tienen una gran experiencia en el sector, cuentan con el personal especializado necesario y comparten además una visión similar de la cooperación con los socios silenciosos. Los Países Bajos no cargan

ningún coste por estas labores de representación. Por lo general, Suecia participa a título de observador en los encuentros estratégicos del sector, pero está ausente en las reuniones técnicas que se suceden a lo largo del año. La participación de Noruega es ocasional y se limita a algunas reuniones estratégicas³⁴.

En relación con los informes de progreso del gobierno, los Países Bajos sintetizan en un informe anual su visión acerca de los principales logros y frenos al desarrollo del sector y proponen los temas esenciales del diálogo de políticas. En él se incluyen datos resumidos (cuantitativos y cualitativos) sobre la ejecución técnica y financiera del PISE. El informe se acompaña de la información detallada producida por el gobierno y se envía a Suecia con anterioridad al encuentro anual para informarle oficialmente del estado de la cooperación en el sector³⁵. La preparación de este informe no supone una carga adicional para los Países Bajos, dado que éstos lo hacen siguiendo el formato que utilizan para tomar sus propias decisiones internas. Por su parte, Suecia se muestra satisfecha con el contenido del informe que considera suficiente para la toma de decisiones³⁶ y lo utiliza para informar a Noruega. Cabe destacar que la similitud existente entre

³³ Por ejemplo, los criterios previstos en el marco del *Arrangement Spécifique* de la educación para desembolsar los apoyos presupuestarios en 2006 no llegaron a cumplirse en su totalidad en la fecha prevista.

³⁴ Noruega no cuenta con una representación de terreno en Bamako. Su participación en reuniones estratégicas ha coincidido esencialmente con la fase de renegociación del programa de cooperación en apoyo al PISE y del acuerdo de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos.

³⁵ Los Países Bajos lo envían únicamente a Suecia porque no tienen un acuerdo directo con Noruega.

³⁶ Por lo general, Suecia no solicita clarificaciones adicionales del informe a los Países Bajos.

los procedimientos de estos donantes les acerca de forma natural.

Este informe ayuda a preparar las discusiones del encuentro anual entre los Países Bajos y Suecia que se celebra en Bamako durante el último trimestre de cada año. Los Países Bajos asumen la organización y la presidencia de esta reunión estatutaria. Con anterioridad a la misma, proponen a Suecia el contenido de la agenda y envían la documentación necesaria. Suecia participa activamente en el encuentro representando a Noruega, pero considera que podría implicarse más en su preparación. La delegación sueca se compone de especialistas del departamento de educación de la sede (DESO), de representantes de la agencia en Bamako y en ocasiones también de expertos independientes. La reunión dura por lo general un día entero y en ella se trata esencialmente de los temas siguientes:

- Se evalúan los progresos del PISE en relación a las metas de los indicadores acordados.
- Se analiza la ejecución financiera del PISE y las necesidades de financiación para el año entrante.
- Se pasa revista de los desembolsos efectuados durante el año y se toman decisiones en relación a los próximos desembolsos.

- Se acuerdan los temas prioritarios del diálogo de políticas del sector y se armoniza la posición de ambos donantes en los mismos.
- Se examina la eficacia de la cooperación delegada y se proponen los ajustes necesarios.

El encuentro anual constituye un espacio de comunicación esencial en la relación de confianza que une a ambos donantes. Los Países Bajos comparten los resultados de la cooperación conjunta en el sector de la educación en Mali y reciben el aval y las sugerencias de Suecia que les permiten proseguir y adecuar su labor de representación. En esta reunión no se llegan a evaluar los costes y el valor añadido del acuerdo, pero sí se discuten las dificultades observadas y se proponen soluciones para tratar de mejorar la relación de cooperación delegada entre ellos.

Además, este instrumento de diálogo resulta ser de gran ayuda para respetar los roles acordados inicialmente entre las partes. Suecia está cada vez más implicada en el seguimiento del acuerdo de cooperación delegada y, en general, de la política del sector, pero trata de respetar el liderazgo de los Países Bajos y espera al encuentro anual para dar un *feedback* y precisar su visión³⁷. Por otra parte, la labor de rendición de cuentas y

³⁷ Por ejemplo, Suecia consideró en 2006 que el diálogo de políticas realizado en el sector no enfatizaba suficientemente la falta de visión estratégica del gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades de género a través de la política de educación. En particular, estaba en discusión la necesidad de acompañar la estrategia de aumento de la oferta de educación seguida por el gobierno con una estrategia que estimulara la demanda de educación por parte de las poblaciones más pobres, en particular,

de acercamiento de puntos de vista que se realiza en la reunión anual ayuda a los Países Bajos a representar efectivamente a Suecia (e indirectamente también a Noruega).

Los principales temas discutidos y las decisiones tomadas en estas consultas se recapitulan en el acta de la reunión que, una vez validada (generalmente al mes siguiente de celebrarse la reunión), prolonga y clarifica el mandato de representación ejercido por los Países Bajos. El acta de la reunión se considera un documento de carácter interno y no se comparte con el gobierno de Mali.

La relación de confianza entre Suecia y los Países Bajos se alimenta, además, en el transcurso del año gracias a la comunicación informal que mantienen los representantes de ambas instituciones en Mali. La intensidad de esta comunicación difiere de un contrato a otro, aumentando conforme Suecia refuerza su nivel de conocimiento del sector y se interesa por recibir mayores informaciones. Depende también, en gran medida, de la capacidad que tienen los representantes de crear relaciones interpersonales y de entender mutuamente el funcio-

namiento de sus instituciones. En este contexto, la rotación de personal en los puestos de trabajo origina vacíos importantes que sólo logran cubrirse al cabo del tiempo.

En general, la Embajada de los Países Bajos comparte con la agencia de la ASDI las informaciones y tomas de posición que considera importantes. Esta comunicación informal apenas resta tiempo de gestión a los Países Bajos, sin embargo permite acelerar las tareas de representación³⁸. A pesar de tener un carácter informal, los Países Bajos prefieren respetar el reparto de tareas establecido y no amplían esta información a Noruega.

De esta manera, los Países Bajos no mantienen ningún contacto (oficial o informal) con Noruega. Es Suecia quien, en el marco de la realización de los compromisos de representación adquiridos en el acuerdo de cooperación delegada con Noruega, le informa de los avances y obstáculos de la cooperación en el sector y quien canaliza, al mismo tiempo, el aval y las observaciones de este donante.

La relativa invisibilidad de los socios silenciosos en las discusiones del sector

para las niñas. En lugar de intervenir directamente en el diálogo de políticas, Suecia prefirió mantener su posición silenciosa y someter su propuesta a discusión en el encuentro anual con los Países Bajos.

³⁸ Por ejemplo, las condiciones para desembolsar el primer tramo del apoyo presupuestario de 2007 no pudieron satisfacerse en noviembre de 2006 y las negociaciones con el gobierno se prolongaron hasta marzo de 2007. Cuando por fin el grupo de donantes del apoyo presupuestario aprobó el cumplimiento de los criterios acordados, no fue necesario convocar un encuentro extraordinario con Suecia para justificar las contribuciones financieras y pudo procederse mediante un simple intercambio de cartas y correos electrónicos. Suecia no había participado en las negociaciones pero había recibido regularmente de los Países Bajos la información y documentación esenciales.

no supone un problema para éstos. Suecia y Noruega se contentan con poder contribuir a los objetivos del sector sin aumentar los costes de transacción de la ayuda y cumplir así con sus objetivos de cooperación internacional. Además, ambos socios son conscientes de que tanto el gobierno como el resto de donantes están al corriente de las relaciones de delegación establecidas entre ellos y saben que pueden participar si lo desean en los encuentros estratégicos del sector. Sin embargo, la relativa invisibilidad de los socios silenciosos conlleva que, en ocasiones, los Países Bajos no logren imponerse en las discusiones del sector de la misma manera que se lograría si estos socios participaran por cuenta propia en las negociaciones estratégicas defendiendo una posición común³⁹.

Cuestiones específicas del funcionamiento de cada uno de los acuerdos

En el primer acuerdo de cooperación delegada, los Países Bajos asumen también la responsabilidad de gestionar la entrega de las contribuciones suecas al gobierno, las cuales vienen incrementadas por fondos noruegos a partir de 2005. La forma de administrar el traspaso de los fondos entre Suecia y los Países Bajos se especifica en el acuerdo de cooperación delegada. Sin embargo, los

detalles relativos a la entrega de las contribuciones suecas/noruegas por parte de los Países Bajos en beneficio del gobierno de Mali figuran en el acuerdo bilateral financiero entre estos dos países. Cabe precisar que los Países Bajos tampoco cobran costes por asumir estas funciones.

El modo de funcionamiento que se establece en la práctica consiste en que al menos dos meses antes de finalizar el año los Países Bajos entregan a Suecia la estimación de las contribuciones para el año siguiente, respetando la proporción preestablecida entre cada uno de los fondos y las decisiones adoptadas en el encuentro anual. En función de estas previsiones y bajo petición escrita de los Países Bajos, Suecia transfiere dos veces al año su contribución (incluyendo en 2005 la de Noruega) a una cuenta en euros abierta en los Países Bajos y administrada por su Embajada en Mali. Los fondos se transfieren de la forma prevista y sin atrasos importantes.

A partir de ese momento, los fondos son gestionados globalmente por los Países Bajos siguiendo unos procedimientos únicos, de manera que el gobierno de Mali recibe en un mismo desembolso la contribución conjunta de estos donantes. En particular, los Países Bajos los ingresan en una cuenta especial del Tesoro denominada «PISE», des-

³⁹ Estos límites se han constatado especialmente durante las negociaciones mantenidas con el resto de socios del sector para armonizar los enfoques de apoyo presupuestario sectorial y llegar al *Arrangement Spécifique*.

pués de recibir la solicitud de alimentación del gobierno y de verificar los resultados obtenidos y el nivel de liquidez de dicha cuenta. De la gestión realizada por el responsable administrativo de la Embajada de los Países Bajos cabe destacar, entre otras cosas, que los fondos aportados por Suecia se consumen en la misma proporción que los holandeses, que los intereses generados por las diferencias cambiarias entre el euro y la corona alimentan los fondos disponibles del programa en beneficio del gobierno de Mali y que todos los fondos llegan a gastarse al final del primer acuerdo.

Anualmente, los Países Bajos rinden cuentas a Suecia de la gestión que hacen de los fondos mediante un informe financiero resumido que muestra el balance de las contribuciones aportadas por cada uno de ellos. Este informe lo elabora el responsable administrativo de la Embajada y se envía a principios de cada año a la sede de Suecia. La confianza mantenida entre estos donantes no ha hecho necesaria la certificación de dicho informe por la autoridad competente del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés.

Al margen de esta particularidad del primer acuerdo, Suecia y los Países Bajos quedan enfrentados al inicio de la operación a dificultades relativas al reparto de mandatos entre la Agencia y la Em-

bajada, de un lado, y las sedes, de otro. Los roles de cada uno de ellos parecen estar claros cuando el acuerdo se finaliza entre las sedes. Sin embargo, debido a la organización descentralizada de la Embajada de los Países Bajos y a la apertura de una agencia de la ASDI en Mali, ambas representaciones y sedes tardan un tiempo en ajustarse a sus nuevos roles y responsabilidades⁴⁰. Esta dificultad se supera con prontitud gracias a las ventajas que demuestra tener el terreno para implementar y seguir el acuerdo.

La principal preocupación de Suecia en el transcurso del primer convenio se centra en la falta de indicadores de progreso para medir el desempeño de la política nacional educativa en su conjunto, a la vez de forma objetiva y estratégica. Los Países Bajos comparten esta visión pero, a diferencia de Suecia que debe conformarse con un monitoreo puntual desde afuera, realizan un seguimiento regular del desarrollo del sector que les facilita información suficiente para cubrir y compensar esta carencia de datos.

El primer acuerdo de cooperación delegada prevé la posibilidad de que Suecia y los Países Bajos evalúen conjuntamente la cooperación establecida entre ellos pero, en la práctica, sólo se hace un balance rápido durante los encuentros anuales. Sin embargo, un análisis

⁴⁰ Documento sobre cooperación delegada preparado para el Informe de seguimiento global de 2006 de la EPT coordinado por la UNESCO «Alfabetización para vivir». Hanke Koopman, 2005.

de los costes y beneficios asociados al acuerdo podría haber sido de gran utilidad para completar los elementos decisivos que dieron continuidad a las relaciones de cooperación delegada. Por parte de Suecia y de Noruega, la decisión se basa exclusivamente en los resultados de las evaluaciones que realizan en el sector, las cuales confirman la problemática de desarrollo y la adecuación del enfoque de cooperación defendido por los Países Bajos ⁴¹. En todo caso, no se aplican los indicadores propuestos por el CAD-OCDE para evaluar los acuerdos de cooperación delegada.

A pesar de no realizarse una evaluación, el segundo acuerdo de cooperación delegada se beneficia de la experiencia adquirida durante el primero. En su definición se integran algunos ajustes que facilitan la relación de las partes. Entre otros cambios, cabe destacar que se aumenta la implicación de Suecia en el seguimiento de las conclusiones del encuentro. Cualquiera de las partes es ahora designada para redactar el acta de la reunión.

Como se ha dicho anteriormente, el segundo convenio exime a los Países Bajos de gestionar la transferencia del apoyo presupuestario sectorial sueco al PISE II, centrándose las tareas de representación en el diálogo de políticas, el

monitoreo y la evaluación de los progresos de la política de educación maliense (basados en una matriz de reformas y resultados acordada). Cuando la Embajada de Holanda considera que se alcanza un cierto nivel de progreso (por cumplirse las metas de los indicadores de la matriz), solicita a sus colaboradores suecos que tramiten su contribución al presupuesto del Estado. Los Países Bajos proceden paralelamente al desembolso de sus fondos de apoyo presupuestario sectorial. A pesar de que ya no se trata de una misma operación financiera, el gobierno de Mali recibe ambos flujos casi al mismo tiempo.

En el segundo acuerdo, las partes gozan de una experiencia y conocimiento mutuo que agiliza la relación entre ellas. Al conocerse cada vez mejor, resulta más fácil para el socio silencioso pasar mensajes a través del líder con el fin de incluirlos en el diálogo de políticas del sector o en la mesa de negociaciones sobre armonización con el resto de donantes. Por otra parte, también para los Países Bajos resulta más sencillo representar a Suecia y a Noruega porque saben con mayor precisión lo que éstos persiguen. Sin embargo, el segundo acuerdo de cooperación se ve limitado por un conjunto de factores que, como se explica a continuación, induce al socio silencioso a participar de forma acti-

⁴¹ Evaluación del apoyo presupuestario sectorial en el sector de la educación en Mali elaborado por Marie Dorléans. NORAD, febrero de 2006. Memorando de evaluación de las contribuciones financieras suecas a los programas nacionales de educación y salud en Mali, por medio de una cooperación delegada con los Países Bajos, realizado por Cristina Larsson y Anna Haas, DESO, ASDI, junio de 2006.

va en las discusiones del sector y limitan la flexibilidad de las partes para aproximar sus posiciones en caso necesario.

Por lo general, los donantes se adhieren al reparto de responsabilidades pactado inicialmente y logran mantener un nivel de confianza mutua. Como se ha visto, los Países Bajos no tienen dificultad para representar y mantener informada a Suecia y ésta se complace de su intervención a través de aquéllos. Sin embargo, conforme Suecia asienta su representación en Mali y mejora el conocimiento que tiene de la problemática del sector, el compromiso de mantener una posición «silenciosa» se torna cada vez más complejo. Este factor empieza a manifestarse al final del primer acuerdo, coincidiendo con la entrada de Noruega en la relación.

De hecho, el acuerdo de cooperación delegada entre Noruega y Suecia genera una serie de tensiones que conviene analizar. Por una parte, Suecia asume funciones de representación (y de rendición de cuentas) en un área en la que es donante silencioso⁴² lo que le crea un nuevo aliciente para aumentar su nivel de implicación en el sector. Por otra parte, las contribuciones financieras de Noruega condicionan la puesta de un fondo disponible equivalente por parte de Suecia. Estos fondos se deciden du-

rante el encuentro anual y en ellos se incluyen las aportaciones al PISE de ambos donantes. La alianza con Noruega convierte a Suecia en un donante más inflexible, dado que las decisiones ya no sólo dependen de él.

Además, la armonización con el resto de socios del sector se refuerza considerablemente en el paso de un acuerdo a otro. Los Países Bajos lideran las discusiones y se ven obligados a hacer algunas concesiones para llegar al *Arrangement Spécifique* que uniformiza el apoyo presupuestario en el sector de la educación. Esta alianza entre los Países Bajos y el resto de donantes desvirtúa, en algunas ocasiones, la visión inicial que comparten con los socios silenciosos. Suecia (y a través de ella Noruega) también firma este acuerdo multidonante, pero no está al corriente de los tira y afloja resultado de las negociaciones técnicas y operacionales. La obligación de coordinación que sienten los Países Bajos les crea de alguna manera una atadura que dificulta la relación que mantienen con Suecia, dado que ya no pueden adaptarse con la misma flexibilidad que antes para llegar a una posición común. Conviene precisar, sin embargo, que la armonización lograda con el resto de socios del apoyo presupuestario sectorial gracias al *Arrangement Spécifique* supone actualmente una clara ventaja para influir en el diálogo de

⁴² Como se ha visto, se trata de un acuerdo mucho más global que no se decide en el ámbito del sector. Ello explica que Suecia sea elegido como líder en un sector en el que no dispone de la mayor ventaja comparativa.

políticas y reforzar la coherencia del sistema de seguimiento por resultados adoptado.

II.6. *Los resultados obtenidos y las perspectivas abiertas*

La experiencia presentada a lo largo de esta sección cubre todas las fases de la cooperación delegada, desde la preparación hasta el seguimiento y evaluación de los acuerdos. Ello brinda una visión completa que permite evaluar los resultados de la puesta en práctica de estas alianzas y realizar el balance de las alternativas que se presentan en el sector de la educación en Mali.

En términos generales, la apreciación que se hace de estos acuerdos de cooperación delegada es muy positiva y se refleja a diferentes niveles:

- Las tareas de representación que los Países Bajos asumen en nombre de Suecia en el sector de la educación en Mali se extienden rápidamente al ámbito de la salud a través de un nuevo acuerdo basado en las mismas pautas y directrices.
- Las lecciones extraídas durante las primeras etapas de la cooperación delegada nutren las reflexiones sobre *mejores prácticas*⁴³ que tanto los Países Bajos como Suecia llevan a cabo

para elaborar sus lineamientos en esta materia.

- La alianza entre los Países Bajos y Suecia en el sector de la educación cataliza de alguna manera el convenio de cooperación delegada que se firma entre ésta y Noruega.
- Las conclusiones de la auditoría del sistema de cooperación holandés, realizada por las autoridades suecas durante la preparación del primer convenio, se aplican para negociar otros acuerdos de cooperación delegada.
- Al finalizar el primer acuerdo de cooperación delegada, la relación entre los Países Bajos y Suecia se reajusta y se prolonga por tres años más, adoptando la forma de un memorando⁴⁴.

Todas las partes (gobierno de Mali y donantes involucrados) se muestran globalmente satisfechas con los resultados obtenidos mediante el reparto de responsabilidades pactado. Como se ha visto en el punto anterior, los Países Bajos se adhieren a sus tareas de representación política, técnica y administrativa estipuladas en el convenio y consultan a Suecia siempre que lo consideran necesario. Los encuentros anuales representan el momento estratégico para que Suecia resuelva sus preocupaciones relativas al desarrollo de la educación en Mali. A continuación se analizan las múltiples razones que llevan a efectuar un

⁴³ Traducción del término inglés *best practices*.

⁴⁴ Esto también sucede con el acuerdo de cooperación delegada que ambos donantes mantienen en el sector de la salud.

balance global positivo de los acuerdos de cooperación delegada estudiados en esta sección.

En primer lugar, el gobierno recibe mayores dotaciones de fondos para financiar los objetivos de su política educativa sin aumentar prácticamente los costes de transacción de la ayuda. Su interlocutor sigue siendo un único donante (los Países Bajos) y el resultado de las negociaciones que mantiene con él en torno a los resultados realizados le permite movilizar automáticamente los aportes de otros dos socios (Suecia y más adelante también Noruega). Por ser el donante líder el socio del sector con mayor implicación en promover los principios de apropiación, alineamiento, armonización y gestión por resultados de la Declaración de París, Mali se beneficia también de una mayor atención prestada por los donantes a todos estos temas: no sólo aumenta la proporción de AOD dirigida por la modalidad de apoyo presupuestario sectorial sino que, además, se impulsan las negociaciones para concretar un marco jurídico que armonice los diferentes enfoques de apoyo presupuestario y se llega a una matriz común de indicadores para medir los progresos anuales obtenidos por la política de educación.

De esta manera, las autoridades del sector de la educación evolucionan (en gran parte bajo la influencia de los Países Bajos y los otros dos países nórdicos alineados) hacia una forma de ren-

dición de cuentas basada en resultados que abarca la política nacional de educación en su conjunto. La introducción de este cambio no resulta nada fácil al principio y conlleva altos costes para los recursos humanos del sector. Sin embargo, una vez éstos asimilan la nueva forma de proceder, se logran ganancias sustanciales: los mismos informes que sirven al gobierno para revisar los resultados alcanzados con su política de educación sientan las bases del diálogo de políticas con los donantes.

Por otra parte, gracias a los acuerdos de cooperación delegada, los Países Bajos ven reforzado su peso tanto en el diálogo de políticas mantenido regularmente con el gobierno de Mali como en la mesa de negociaciones sobre la calidad de la ayuda con otros donantes. El coste de representación de Suecia y más adelante también de Noruega es inferior a las ventajas que esto les ofrece, dado que las nuevas obligaciones resultado de los acuerdos de cooperación no son muy diferentes de las ya adquiridas dentro de la propia organización holandesa de cooperación. Los Países Bajos logran de esta manera introducir algunas reformas que estiman necesarias en el sector de la educación en Mali y promover con más ímpetu los principios de la Declaración de París a nivel sectorial. Al mismo tiempo, consiguen cumplir con el compromiso internacional de racionalización de la ayuda mejorando su especialización y evitando multiplicar los socios activos en el sector, por un lado, y aplicando economías de escala

que limitan los costes de gestión de la ayuda que finalmente manejan (fondos holandeses, suecos y noruegos), por otro.

En lo que respecta a Suecia, ésta consigue contribuir a sus objetivos de aumento de la cooperación en los países más pobres y a favor de la generalización de la educación básica. La alianza con los Países Bajos le permite introducirse paulatinamente en el sector de la educación y ganar experiencia y conocimientos sobre la problemática específica de desarrollo en este campo. Además, al entrar de la mano de un donante bien afinado en el sector, dotado de recursos humanos especializados y con el que comparte una misma filosofía de intervención, esto se logra rápidamente y a muy bajo coste.

De manera general, Suecia logra cumplir con sus objetivos en materia de armonización y de coordinación de la AOD. El personal de la agencia de la ASDI en Bamako queda limitado al mínimo, sin penalizar por ello la calidad del diálogo de políticas asociado al apoyo presupuestario sectorial sueco. Cabe pensar, además, que los recursos de cooperación ahorrados en términos de menores costes administrativos permiten a Suecia mejorar su nivel de especialización en otros sectores y países. La eficiente gestión del nuevo programa de cooperación abierto en Mali da pie a Suecia a negociar un acuerdo de cooperación delegada con Noruega donde asume el papel de donante líder.

Es necesario precisar que la preparación de los acuerdos de cooperación delegada entre los Países Bajos y Suecia conlleva costes de personal importantes. Sin embargo, una vez se concluyen los acuerdos, su puesta en práctica y seguimiento se realiza esencialmente a través de las representaciones de terreno y se beneficia del conocimiento mutuo y de la relación de confianza que desarrollan entre sí las cooperaciones asociadas. Lo que en un inicio puede suponer una carga de trabajo adicional para estos donantes se convierte rápidamente en una tarea rutinaria que no precisa de un aumento de personal permanente.

Las alianzas establecidas tienen además un valor añadido, dado que se mejora la comprensión de los procedimientos y directrices aplicados por cada uno de estos donantes al introducir una mayor flexibilidad en las relaciones profesionales que éstos mantienen, no sólo en el sector de la educación en Mali, sino también en otros ámbitos y países.

Por todo ello, parece evidente que la doble relación de cooperación delegada creada para acompañar más eficientemente los objetivos de la política nacional educativa maliense tiene sus frutos en la práctica y permite mejorar los niveles de armonización y de eficacia de la ayuda. Sin embargo, se observan algunas imperfecciones que limitan estas ganancias y que podrían ser corregidas. Con ánimo de introducir los ajustes necesarios, dichas deficiencias son actualmente objeto de debate.

Uno de los puntos débiles de la experiencia estudiada consiste en que, a pesar de que con ella se refuerza la posición estratégica de los Países Bajos, los socios aliados no logran dar a sus propuestas el mismo peso que lograrían dar si intervinieran de forma activa, al menos en las reuniones estratégicas. Otro de los problemas hace referencia a la creciente dificultad que tiene Suecia para mantenerse en una posición verdaderamente silenciosa y limitar así los costes de gestión de la ayuda prestada al sector. Por último, cabe destacar la complejidad que introduce el acuerdo entre Suecia y Noruega en la relación de cooperación delegada inicial. Por tratarse de una alianza superpuesta que no se establece directamente entre el socio silencioso y el donante líder real, se genera un coste adicional y se ralentiza el proceso de diálogo necesario para salvaguardar la relación de confianza que les une.

En resumen, son muchas las ventajas que pueden atribuirse a estos acuerdos de cooperación delegada, pero también existen limitaciones que llevan al conjunto de partes interesadas a proponer ajustes e incluso a identificar posibles alternativas. Las principales perspectivas en discusión son las siguientes:

- Mejorar la participación estratégica de los socios silenciosos (para tener mayor influencia en el diálogo del sector y compensar las tensiones que sufre Suecia), pero sin dejar de delegar en los Países Bajos el seguimiento

técnico del día a día (para evitar disparar los costes de gestión de la ayuda).

- Adaptar el nivel de intervención de los donantes aliados en función de la ventaja comparativa de cada uno de ellos (así, no sólo se lograría mejorar la eficacia de la ayuda, sino que se legitimaría la presencia de ambos socios silenciosos en las revisiones conjuntas del sector de la educación en Mali).
- Clarificar la relación de delegación entre los Países Bajos y Noruega a través de un mandato directo que podría adoptar la forma de un acuerdo de cooperación delegada conjunto con Suecia (esta opción evitaría confusiones innecesarias en el sector de la educación, pero parece poco viable dado que la delegación entre Noruega y Suecia abarca también otras áreas de cooperación en Mali).
- Modificar la relación entre Noruega y Suecia (para facilitar indirectamente la relación entre esta última y los Países Bajos) de dos posibles maneras: bien suprimiendo la obligación de utilizar los fondos noruegos en el sector de la educación y todas las medidas conexas (Suecia podría utilizar así la contribución de Noruega para reforzar su programa global de cooperación), bien aumentando el presupuesto de Suecia en Mali (en una proporción que compense los fondos noruegos actuales) a expensas de reducirlo en otro país donde Suecia es socio silencioso y Noruega líder (por ejemplo, en Malawi).
- Aumentar el nivel de liderazgo de Suecia en el sector de la educación, suprimiendo la relación de coopera-

ción delegada entre ésta y los Países Bajos, pero guardando la que mantiene con Noruega (esta opción permitiría compensar varios de los desequilibrios analizados anteriormente, pero conllevaría un altísimo coste en recursos humanos especializados que no se justifica en la situación de apropiación, armonización y gestión por resultados que caracteriza actualmente al sector de la educación en Mali).

- Limitar la contribución de los socios silenciosos a la política educativa nacional mediante el paso a un apoyo presupuestario general según un enfoque «multisectorial»⁴⁵ y la finalización de la relación de cooperación delegada entre Suecia y los Países Bajos (esta opción parece la más probable dado que, a pesar de que conllevaría un aumento de los recursos humanos de la agencia de la ASDI en Bamako, haría posible una intervención activa de Suecia a través de los nuevos instrumentos de coordinación desarrollados en los últimos años en el sector de la educación)⁴⁶.

El debate de estas opciones va sin duda a quedar supeditado a otros factores de carácter político, algunos de los cuales son:

- El empeño que muestre el gobierno de Mali en dar prioridad al sector de la educación y a la calidad de la AOD.
- La decisión que adopte en 2008 el nuevo gobierno sueco en relación a Mali para respetar el objetivo de reducir drásticamente el número de países prioritarios⁴⁷.
- Las medidas que adopte Suecia para cumplir con los compromisos de concentración de la ayuda en el marco de la UE⁴⁸.

III. LA EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN DELEGADA FRANCO-ALEMANA EN APOYO A UN PROYECTO DE EDUCACIÓN EN MALI

El presente estudio se completa con la experiencia de cooperación delegada establecida entre Francia y Alemania en el marco de un proyecto cofinanciado de promoción de la educación básica en la llamada 5ª región de Mali (Mopti), caracterizada por presentar niveles de escolarización muy inferiores a la media nacional.

⁴⁵ Actualmente Suecia entrega apoyo presupuestario general a Mali pero no se entiende bajo una perspectiva «multisectorial» y no conlleva un diálogo sobre las políticas sectoriales. Su principal función es contribuir a controlar el déficit presupuestario al cierre del ejercicio.

⁴⁶ Esta opción implicaría también la terminación del acuerdo de cooperación delegada equivalente mantenido entre Suecia y los Países Bajos en el sector salud.

⁴⁷ Suecia interviene actualmente en 77 países con un presupuesto medio anual de 600.000€ por país (fondos de cooperación delegada incluidos). A modo de comparación, cabe mencionar que Finlandia interviene únicamente en 20 países, Noruega en 13 y Dinamarca en 8.

⁴⁸ Conviene precisar que, contrariamente a la lectura que hacen otros donantes, Suecia incluye en la cuenta de sectores de intervención aquellos en los que no tiene una presencia activa.

La delegación de tareas se refiere a más de las tres cuartas partes de los fondos del proyecto y relaciona dos entidades: la Cooperación Financiera Alemana (KFW) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). Las actividades del proyecto cofinanciadas entre la AFD y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) no dan origen a un acuerdo de cooperación delegada y únicamente se estudian de forma marginal, en la medida que influyen en la relación de delegación establecida entre la KFW y la AFD.

III.1. Breve presentación del proyecto cofinanciado por Francia y Alemania

El acuerdo de cooperación delegada se integra en un esfuerzo de coordinación

más global que permite organizar en torno a un proyecto común el conjunto de intervenciones franco-alemanas en el subsector de la educación básica en la región de Mopti.

Se trata de un proyecto que da continuidad a actividades financiadas anteriormente de forma bilateral por la KFW (realización de infraestructuras educativas) y la GTZ (fortalecimiento de la demanda social y de las capacidades institucionales y pedagógicas nacionales) integrándolas en una misma visión estratégica a la que contribuye además un nuevo donante (la AFD). Con ello se logra abordar la problemática sectorial de la región en su conjunto aprovechando las sinergias y evitando duplicaciones innecesarias.

Ficha técnica del proyecto franco-alemán de promoción de la educación básica en la 5ª región de Mali (2001-2005)	
Forma del proyecto	Convención conjunta del MEN, la AFD, la KFW, la GTZ y la AGETIPE ⁴⁹ denominada <i>Convention séparée du projet</i> .
Objetivos del proyecto	Mejorar cuantitativa y cualitativamente la escolarización fundamental en la 5ª región de Mali que figura entre las menos escolarizadas del país para contribuir así a los objetivos nacionales definidos en el PISE I.

⁴⁹ Agencia de Ejecución de Obras Civiles Promotoras de Empleo.

Componentes del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Componente 1: Refuerzo de las infraestructuras educativas. • Componente 2: Movilización social y territorial. • Componente 3: Fortalecimiento institucional y pedagógico.
Coste del proyecto	13,1M€ (tasas, salarios del profesorado e infraestructuras complementarias no incluidos).
Fuentes de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • AFD: 5,4M€ (componentes 1 y 2 y diversos e imprevistos). • KFW: 4,639M€ (componente 1). • GTZ: 3,062M€ (componentes 2 y 3).
Desglose del coste y financiación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras educativas: AFD (4,639M€) y KFW (4,639M€). • Movilización social: AFD (534M€). • Movilización social y fortalecimiento institucional: GTZ (3.063M€). • Diversos e imprevistos: AFD (227M€).
Contribuciones financieras adicionales internas	<ul style="list-style-type: none"> • Estado maliense: Aranceles aduaneros, tasas y salarios del profesorado. • Población beneficiaria: Infraestructuras educativas complementarias por un valor estimado del 5% del coste total de la componente 1 y gastos de mantenimiento de las infraestructuras realizadas.
Entidad responsable de la coordinación del proyecto	Célula de Planificación y Estadísticas del ME en coordinación con la Academia de Enseñanza de la 5ª región.
Entidades responsables de la ejecución del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • AGETIPE: Infraestructuras educativas. • GTZ: Movilización social y fortalecimiento institucional.
Convenciones bilaterales anexas al proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Convenciones de financiación bilaterales entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Malienses del Exterior y cada una de las tres entidades financieras (AFD, KFW y GTZ). • Acuerdo de cooperación delegada entre la KFW y la AFD.

	<ul style="list-style-type: none"> • Convenciones bilaterales entre el MEN y cada una de las dos entidades ejecutoras (AGETIPE y GTZ).
Adquisición de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de procedimientos de la AGETIPE. • Reglas y procedimientos de la AFD y de la GTZ.
Disposiciones relativas al seguimiento del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Orientación y seguimiento del proyecto. • Marco lógico del proyecto (indicadores de realización, financieros y técnicos).
Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Informe anual del ME dirigido a la AFD, la KFW y la GTZ sobre la realización del proyecto y la evolución de los principales indicadores. • Informes de actividad periódicos de la GTZ y de la AGETIPE dirigidos al MEN (con indicadores de proceso, financieros y técnicos).
Evaluaciones y auditorías	Evaluaciones técnico-financieras periódicas independientes o realizadas por los socios activos.
Duración y extensiones del acuerdo	El acuerdo previsto inicialmente durante el periodo 2001-2005 se prolonga hasta finales de 2007.
<p><i>Fuente: Convention séparée du projet relativa al proyecto de promoción de la educación básica en la 5ª región de Mali (2001-2005), noviembre, 2001.</i></p>	

III.2. *Presentación del acuerdo de cooperación delegada*

La KFW y la AFD cofinancian a partes iguales la componente «Infraestructuras educativas» del proyecto por un valor cercano a los 9,3M€ y lo hacen además mediante un acuerdo de cooperación delegada. La AFD se posiciona como donante líder y asume la responsabilidad de gestionar y hacer el seguimiento de ambas contribuciones financieras ac-

tuando en representación de la KFW. Esta última cesa su intervención directa en el sector y se adhiere al papel de socio silencioso. El mandato entre ambas instituciones cubre la duración total del proyecto de manera que, en la práctica, se inicia en septiembre de 2001 y se prolonga hasta finales de 2007. Este acuerdo representa un paso adicional en términos de armonización y viene a sumarse al esfuerzo de coordinación global del proyecto conjunto.

A pesar de que el proyecto integra también actividades financiadas por la GTZ, Alemania y Francia limitan el acuerdo de cooperación delegada al total de la contribución de la KFW. Sin embargo, cabe precisar que en la práctica se establece una aparente relación de delegación de la AFD a favor de la GTZ que se explica principalmente por la dualidad que reviste a esta última institución, posicionándola al mismo tiempo como entidad financiera y ejecutora de las componentes «Movilización social» y «Fortalecimiento institucional».

La KFW y la AFD no disponen por el momento de lineamientos propios específicos para orientar el proceso de preparación, puesta en práctica y seguimiento de los acuerdos de cooperación delegada. Sin embargo, ambas instituciones cuentan con una gran experiencia en cofinanciación de proyectos que, por semejanza, les permite extraer una serie de principios básicos aplicables a modo de *check-list*. Además, desde finales de 2005 existe un acuerdo marco de intenciones para promover la coordinación, la armonización y la cooperación entre ellas⁵⁰.

III.3. *Los criterios de decisión a favor de una alianza de cooperación delegada*

Durante el periodo que precede al acuerdo de cooperación delegada (1997-2001),

la KFW financiaba la construcción de centros de enseñanza básica en la región de Mopti. El proyecto se realizaba mediante una convención que designaba a la AGETIPE (de común acuerdo con las autoridades del sector) como entidad ejecutora. Sin una antena en el país, la KFW organizaba el seguimiento a través de misiones de evaluación semestrales básicamente compuestas de consultores especializados.

Por su parte, la GTZ financiaba actividades complementarias en esa misma zona, tales como asistencia técnica para seleccionar estratégicamente los emplazamientos de las nuevas infraestructuras escolares, animación social para asegurar tanto la contribución de la comunidad al mantenimiento y mejora de las escuelas como la movilización de los niños en edad de escolarización primaria y formación para fortalecer las capacidades institucionales y pedagógicas a nivel local. Debido a su fuerte presencia en el terreno y a su perfil de cooperación técnica, las actividades financiadas por la GTZ se ejecutaban directamente, llegando a las autoridades como una contribución en especie a su política educativa nacional.

Gracias a las fuertes sinergias y complementariedades que existían entre estos proyectos y al hecho de que ambos estaban financiados por la cooperación alemana, entre ellos se desarrolló una cola-

⁵⁰ Carta de intención firmada el 13 de diciembre de 2005, en Luxemburgo, por tres instituciones financieras europeas orientadas a la cooperación al desarrollo: el Banco Europeo de Inversión (BEI), la AFD y la KFW.

boración informal muy estrecha que permitió además reducir costes de transacción para el gobierno de Mali. Cuando el proyecto finaliza, el balance es muy positivo. Se ha logrado doblar la tasa bruta de escolarización pero los niveles siguen siendo todavía muy bajos y las disparidades con la media nacional persisten. Tanto la KFW como la GTZ aprueban nuevos fondos para dar continuidad a sus iniciativas respectivas.

Sin embargo, en ese momento interviene una decisión política en Alemania que lleva a la KFW a retirarse activamente del sector de la educación en Mali sin cesar su contribución financieramente al mismo. Esta decisión responde a una confluencia de diversos compromisos políticos, entre los que cabe destacar:

- Limitar el número de sectores estratégicos a tres, en los países prioritarios y a uno, en los no prioritarios. Mali forma parte del grupo de países prioritarios y la agenda de cooperación alemana pasa a concentrarse en tres sectores de actividad, entre los cuales no figura la educación⁵¹.
- Gastar una parte sustancial del presupuesto global de cooperación de la

KFW en financiar los llamados «Big Five» o cinco temas prioritarios a nivel mundial, entre los cuales se incluye la educación⁵².

- Mejorar la calidad y la eficiencia de los fondos de AOD alemanes promoviendo la armonización con otros socios⁵³.

Entre otras soluciones, esta decisión política apunta a desarrollar una alianza de cooperación delegada con un socio capaz de representar los intereses de la KFW en el sector.

La educación es uno de los tres dominios de intervención prioritarios de la cooperación francesa en Mali⁵⁴. Además, la AFD dispone de una gran experiencia en el sector de la educación acumulada en otras regiones del país, del personal especializado necesario y de una representación en Bamako. Las bajas tasas de escolarización en la región y los buenos resultados obtenidos por el proyecto alemán hacen que la AFD se interese en apoyar intervenciones similares que completen el trabajo iniciado. Al no tener experiencia directa en la zona, la cooperación francesa se propone colaborar con los donantes que intervienen tradicionalmente en la misma.

⁵¹ Las áreas principales de intervención retenidas por la KFW en Mali son: agua potable y saneamiento, agricultura y gestión de recursos naturales y descentralización.

⁵² Los temas «Big Five» son: educación, salud, agua potable, medio ambiente y energías eficientes.

⁵³ Alemania es miembro del grupo Utstein (cooperación informal entre los ministros de desarrollo de los Países Bajos, Noruega, Gran Bretaña y Alemania) y participa activamente en la *task-force* sobre armonización del CAD/OCDE.

⁵⁴ Las áreas principales de intervención retenidas por la AFD en Mali son: educación y formación profesional, agua y sector productivo.

Por razones de eficiencia, la AFD defiende los principios de apropiación y de armonización de la ayuda⁵⁵. Sin embargo, a diferencia de la KFW, la AFD persigue apoyar la problemática educativa global de la región y no sólo la construcción de escuelas. Surge entonces la idea de establecer un proyecto conjunto que permita oficializar las sinergias y complementariedades observadas en la experiencia alemana inicial.

La GTZ tiene una fuerte presencia a nivel local en la región de Mopti, además de una representación oficial en Bamako. Su objetivo es dar continuidad a las actividades de movilización social y de refuerzo de capacidades para mejorar los niveles de escolarización primaria en la zona. Con el fin de valorizar la experiencia acumulada, renueva sin más tardar el proyecto bilateral que mantienen con el MEN⁵⁶, guardando la ejecución directa de las actividades acordadas. Cuando el proyecto conjunto empieza a tomar forma, la GTZ se muestra favorable a participar en la cofinanciación y acepta utilizar los fondos de su nuevo proyecto a condición de seguir ejecutando directamente las actividades de su especialización técnica.

Las autoridades educativas de Mali se muestran muy interesadas en proseguir la cooperación financiera y técnica en esa región, especialmente a través de un proyecto conjunto que ligue la construc-

ción de infraestructuras escolares con otros aspectos sociales e institucionales con influencia en la oferta y la demanda de educación. Además, existe un interés particular del gobierno de Mali por mejorar los niveles de apropiación de la AOD que lleva a las autoridades del sector a asumir el pilotaje del proyecto integrado. En este contexto y dadas las escasas capacidades humanas y materiales de la administración maliense, las autoridades del sector se adhieren rápidamente a la idea de un reparto de tareas entre donantes que designe un único interlocutor capaz de representar al resto y reduzca los costes de transacción.

III.4. *El proceso de identificación del acuerdo de cooperación delegada*

En el marco de la preparación del proyecto conjunto, la KFW explora la posibilidad de establecer una cooperación delegada en torno al componente «Infraestructuras escolares» que tradicionalmente venía apoyando en la región, para evitar así tener que retirarse en el plano financiero. La identificación del donante líder potencial no resulta complicada en este caso, dado que no hay más que un socio interesado en cofinanciar esa parte del proyecto: la AFD.

Resta a la KFW analizar si este donante potencial identificado tiene la capacidad

⁵⁵ Francia también es miembro de la *task-force* sobre armonización del CAD/OCDE.

⁵⁶ Proyecto «Educación básica en la 5ª región».

de representarle adecuadamente en la realización de las actividades previstas. Esto tampoco reviste ninguna complejidad en este caso y la decisión se toma rápidamente en el marco de sendas misiones de evaluación de la KFW⁵⁷, sin necesidad de pasar por un proceso de revisión de los objetivos de cooperación o de los procedimientos aplicados por la AFD. A continuación se presentan las razones fundamentales que justifican cuanto se ha dicho.

La KFW y la AFD son instituciones de cooperación de carácter financiero con una vocación bancaria y comparten objetivos y procedimientos⁵⁸ muy similares. Por ello, ambas instituciones tienen una gran experiencia de colaboración entre sí, en diversos ámbitos, sectores y países. Aunque en el momento de la negociación del acuerdo todavía no han firmado la carta de intención que les permite estrechar oficialmente su colaboración a partir de finales de 2005, sí existe entre ellas un acuerdo implícito de reciprocidad basado en la confianza mutua gracias a las numerosas iniciativas conjuntas puestas en práctica. Estas experiencias hacen referencia a otras

alianzas de cooperación delegada⁵⁹, pero toman esencialmente la forma de cofinanciaciones⁶⁰, de reparto de tareas específicas⁶¹, de la armonización del diálogo de políticas⁶² o de intercambios temporales entre el personal de ambas agencias⁶³.

Esta proximidad desarrollada entre la KFW y la AFD en el marco de otros acuerdos y alianzas, unida a la fuerte voluntad política de fortalecer la colaboración entre ellas, hace que ambas instituciones den muestras de una gran flexibilidad cuando negocian el mandato de gestión relativo al proyecto conjunto en la región de Mopti. De esta manera, la KFW acepta los procedimientos de la AFD para realizar la gestión de los fondos y la realización de las infraestructuras escolares. A cambio, la AFD se compromete a aplicar los principios de la KFW para elaborar el informe de seguimiento anual y mantenerles informada de los avances de la cooperación.

Otro de los factores que contribuye a simplificar el proceso de identificación del acuerdo está ligado al hecho de que la negociación gira en torno a un pro-

⁵⁷ Actas de reunión de las misiones de evaluación de la KFW de noviembre de 2000 y marzo de 2001.

⁵⁸ Procedimientos de gestión, jurídicos, administrativos, de contratación, de seguimiento, de informe y rendición de cuentas, de evaluación y de auditoría de los fondos.

⁵⁹ Algunos ejemplos son los acuerdos de cooperación delegada desarrollados entre la AFD y la KFW en Chad, Kenya y Georgia.

⁶⁰ Se han registrado más de una treintena de cofinanciaciones entre la AFD y la KFW.

⁶¹ Por ejemplo, para la realización de diagnósticos o evaluaciones.

⁶² Por ejemplo, durante la participación en misiones conjuntas.

⁶³ Desde 1992, un funcionario de la AFD es cedido anualmente a la KFW a cambio de un funcionario alemán. Esto permite mejorar el conocimiento mutuo sobre el funcionamiento de ambas instituciones y facilita el contacto entre las mismas.

yecto concreto de reducido coste, que tiene asociado un marco lógico con indicadores de realización de actividades, financieros y técnicos precisos, acordados por todas las partes. En concreto, el componente «Infraestructuras escolares» de este proyecto se identifica en función de la experiencia acumulada por la KFW durante el proyecto anterior. El mandato de delegación que ésta otorga a la AFD le exige tener capacidad de representarle en tareas esencialmente de carácter técnico y operacionales, muy diferentes a las tareas de diálogo de políticas inherentes a una operación de apoyo presupuestario. Compartir una misma filosofía de intervención resulta en este caso todavía más fácil.

Por último, la AFD tiene personal especializado en el sector de la educación, basado permanentemente en Mali. Aunque la AFD no dispone de experiencia en la financiación de infraestructuras escolares en la región de Mopti, sí la tiene en otras zonas del país. Además, una vez que la estrategia para la construcción de infraestructuras escolares está definida, la experiencia que se necesita para realizar este componente del proyecto no es muy importante dado que las actividades se ejecutan por medio de la AGETIPE.

De esta manera, por tener ambas instituciones objetivos y procedimientos muy similares y un alto nivel de confianza entre sí basado en la experiencia positiva de trabajar juntas y por li-

mitarse el mandato de gestión a tareas relativamente sencillas y de bajo coste, no se hace necesaria la realización de una auditoría exhaustiva como en los casos estudiados anteriormente. Las partes se conforman con intercambiar sus procedimientos y su visión sobre el nuevo proyecto conjunto, aprovechando diferentes misiones realizadas sobre el terreno y también entre las sedes.

Las negociaciones sobre la viabilidad de un acuerdo de cooperación delegada entre la KFW y la AFD para realizar el primer componente del proyecto se cierran después de una consulta con el gobierno de Mali, representado por las autoridades del sector de la educación. Éste apremia la iniciativa de armonización de los donantes que les evita perder el apoyo financiero de la KFW, permitiéndoles además recibir fondos franceses de acuerdo con el enfoque ya desplegado en la región. Según el gobierno, el coste del proyecto no justifica multiplicar los interlocutores y, con ellos, los costes de transacción de la ayuda recibida.

La GTZ queda al margen de este acuerdo de cooperación delegada principalmente por dos razones. Por un lado, la KFW —socio que toma la iniciativa de delegar una parte de sus responsabilidades en el proyecto— no tiene interés en contribuir a las actividades financiadas por la GTZ. Por otro, esta última tampoco desea entrar en el campo de la realización de infraestructuras escola-

res, menos adaptado a su perfil técnico de cooperación.

Finalmente, cabe preguntarse por qué no se establece un segundo acuerdo de cooperación delegada entre la AFD y la GTZ para gestionar la componente «Movilización social» que ambas instituciones cofinancian. De hecho, la GTZ cuenta con gran experiencia en ese campo y la AFD podría haber optado por delegar su participación concentrándose esencialmente en las tareas del primer componente. Además, esto hubiera permitido a las cooperaciones francesa y alemana establecer una reciprocidad concreta a nivel del terreno.

Sin embargo, esta opción no se hace viable porque la GTZ, además de estar interesada en cofinanciar las actividades del segundo componente del proyecto, desea posicionarse como la entidad ejecutora de las mismas. En este contexto, si la AFD delegara en la GTZ la gestión de su contribución para apoyar la movilización social, estaría delegando en una institución que es al mismo tiempo juez y parte y tiene por ello una apreciación parcial de los avances realizados. Además, Francia quiere mejorar el nivel de apropiación de la cooperación recibida por el gobierno de Mali. Si la AFD entregara sus fondos para el segundo componente a la GTZ delegando la gestión de los mismos, éstos llegarían a los beneficiarios en especie, con una mínima participación de las autoridades educativas. Por último, Francia desea tener una visión

conjunta de la problemática del desarrollo local de la escolarización básica, para lo cual precisa intervenir en las actividades de movilización social de forma activa.

La opción que al final prevalece es la de cofinanciar dicho componente pero guardando el carácter activo de ambos socios. De esta manera, la responsabilidad de transferir a la GTZ el mandato de ejecución de los fondos recibidos de Francia recae en las autoridades malienses de la educación, que acaban firmando un convenio bilateral a tales efectos.

III.5. El establecimiento y el contenido de los acuerdos

La finalización del acuerdo de cooperación delegada y del resto de acuerdos relacionados se concentra en un intervalo de sólo dos meses, facilitando la consistencia de su contenido. Con ellos se da fuerza jurídica a los resultados de las negociaciones mantenidas entre las partes para dar continuidad y una visión más global al proyecto. En concreto, permiten informar oficialmente al gobierno y al resto de socios del sector de la alianza y del reparto de funciones acordado entre la AFD y la KfW para armonizar la realización de las infraestructuras escolares.

En septiembre de 2001, el gobierno de Mali establece acuerdos bilaterales simultáneamente con la AFD y la KfW en

los que se definen las contribuciones financieras respectivas al proyecto de promoción de la educación básica en la 5ª región⁶⁴. Estos acuerdos son muy diferentes entre sí y, aunque no lo mencionan de forma explícita, dejan entrever la decisión de establecer una cooperación delegada entre ambos socios. La convención financiera acordada entre Francia y Mali es por ello mucho más detallada y precisa el contrato de

financiación que se firma entre éste y la KFW.

La firma del acuerdo de cooperación delegada tiene lugar inmediatamente después de la finalización de los acuerdos bilaterales con Mali, en los meses de octubre y noviembre de 2001. El acuerdo adopta la forma de un mandato de gestión y reviste un carácter contractual.

Contenido del acuerdo de cooperación delegada entre la KFW y la AFD (2001-2006)	
Objetivos del acuerdo	Promover la armonización y reducir los costes de transacción para mejorar la eficiencia del proyecto cofinanciado de promoción de la educación básica en la 5ª región de Mali, en el marco del PISE.
Objeto y amplitud de la delegación	La KFW delega en la AFD la gestión de su contribución financiera (4,639M€) para realizar el proyecto de promoción de la educación básica en la 5ª región de Mali definido en la llamada <i>Convention séparée du projet</i> .
Entidades responsables de la coordinación del acuerdo	Por parte de la KFW, es la División del Sahel Oeste ⁶⁵ que se apoya en la División de asuntos sociales (ambas de la sede) para hacer el seguimiento de los aspectos técnicos relativos a la educación. Por parte de la AFD es la División educación de la sede ⁶⁶ , la cual delega en la representación de Bamako la gestión cotidiana de la implementación del acuerdo.

⁶⁴ Ambos acuerdos se firman el 20 de septiembre de 2001 entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Malienses del Exterior (MAEME) y las sedes de cada una de estas instituciones.

⁶⁵ Bajo la tutela de la Dirección de África del Oeste y del Este.

⁶⁶ Dentro del Departamento de proyectos sociales.

Acuerdos bilaterales con el gobierno de Mali	La AFD y la KFW establecen de forma bilateral una convención o contrato financiero con el gobierno de Mali representado por el MAEME en el que especifican respectivamente cada una de las contribuciones financieras al proyecto.
Contribuciones de la KFW y de la AFD	Cada uno de los socios destina un máximo de 4.639.125,76€ para cofinanciar la componente «Infraestructuras escolares». Los desembolsos se realizan para sufragar actividades concretas del proyecto según las modalidades estipuladas en el proyecto y en la convención bilateral entre la AFD y el gobierno de Mali.
Gestión de las contribuciones	La AFD gestiona conjuntamente ambas contribuciones en función de sus propias reglas y procedimientos. Los desembolsos que se realizan en beneficio del proyecto se efectúan siempre <i>pari-passu</i> , empleando al 50% cada una de las fuentes financieras. Los fondos de la KFW se envían a una cuenta específica de la AFD destinada exclusivamente a financiar pagos en el marco del proyecto. Los desembolsos se reparten en un total de cuatro entregas iguales y se efectúan por solicitud de la AFD, mediante justificación de la utilización de al menos el 75% de los fondos de la entrega precedente. Los intereses generados en esta cuenta incrementan los fondos a disposición del proyecto.
Adquisiciones de bienes y servicios	Se utilizan los procedimientos de la AFD con las precisiones que figuran en la <i>Convention Séparée du Projet</i> ⁶⁷ .
Informes	La AFD elabora para la KFW informes anuales de progreso del proyecto y un informe final, en el formato utilizado habitualmente por esta última. Además, la AFD comparte regularmente con la KFW los informes de las misiones de supervisión.

⁶⁷ Las reglas establecidas por la AFD permiten utilizar para diversos aspectos el manual de procedimientos de la AGETIPE.

<p>Consultaciones entre la KFW y la AFD</p>	<p>No se prevé un encuentro anual pero ambos donantes pueden consultarse sobre cualquier tema relativo al contrato que les une, por iniciativa propia. Toda la comunicación se efectúa por escrito y pasa por las unidades responsables de la coordinación del acuerdo en las sedes.</p>
<p>Evaluaciones y revisiones</p>	<p>Las cuentas y los informes financieros que reciba la AFD son auditados a mitad y al final del proyecto por expertos independientes, según normas contables internacionales. La KFW participa en la misión de evaluación <i>ex post</i> del proyecto y, si lo desea, también puede asociarse a las misiones de supervisión.</p>
<p>Incumplimiento del acuerdo y disputas</p>	<p>La inoperancia de una disposición del contrato no afecta al resto. Cualquier litigio entre las partes debe resolverse amistosamente.</p>
<p>Modificaciones y término del acuerdo</p>	<p>El mandato de gestión de los fondos se otorga por el periodo necesario a la satisfacción de todas las obligaciones establecidas en el contrato, incluida la utilización de los fondos en conformidad con lo estipulado en el proyecto conjunto. Los desembolsos se limitan al 31 de diciembre de 2006 con la posibilidad de prorrogar la fecha de común acuerdo. Cualquiera de las partes puede poner fin al acuerdo mediante un preaviso de 90 días.</p>
<p>Cláusula de visibilidad</p>	<p>La AFD se compromete a indicar claramente la contribución de la KFW en cualquier mención pública u oficial que se haga del proyecto.</p>
<p>Costes de representación</p>	<p>La AFD recibe una remuneración de la KFW para compensar los costes relativos a la ejecución del mandato de gestión. La cuantía y las modalidades de desembolso de estos costes se determinan de común acuerdo por correo oficial.</p>
<p><i>Fuente:</i> Mandato de gestión concluido entre la KFW y la AFD para la ejecución del proyecto de promoción de la educación básica en la 5ª región de Mali, en el marco del PISE, octubre, 2001.</p>	

Por último, las partes adhieren al proyecto conjunto la denominada *Convention séparée du projet*, en noviembre de 2001. Dicha convención define con precisión las modalidades de ejecución del proyecto.

III.6. *La implementación y el seguimiento del mandato de gestión*

El mandato de gestión que la KFW otorga a la AFD se pone en práctica sin grandes obstáculos gracias sobre todo a que ambas partes se adhieren por completo a los roles pactados. Francia gestiona los fondos de la cooperación financiera alemana, representándole además en todas las esferas relacionadas con la realización del proyecto y manteniéndole informada del avance de la cooperación. A cambio, esta última entrega sus contribuciones a la AFD en los plazos previstos y se mantiene en una posición silenciosa. Este caso se caracteriza por una implicación mínima de la KFW en el seguimiento de las tareas delegadas que encuentra su principal justificación en la estrecha relación de confianza que mantiene con la AFD.

Está previsto que el acuerdo de cooperación delegada permanezca en vigor hasta finales de 2007. A continuación se presentan los detalles de cómo ha funcionado el mandato en la práctica, con el fin de demostrar los factores de éxito y las dificultades encontradas.

La AFD gestiona toda la contribución franco-alemana para realizar infraestruc-

turas escolares en la región de Mopti, utilizando sus propias reglas y procedimientos. Los desembolsos a favor del proyecto se efectúan periódicamente, previa solicitud de la entidad ejecutora designada por el MEN (la AGETIPE). Estos desembolsos se corresponden a avances de caja, pagos directos a empresas o refinanciación de gastos sobre facturas. Ninguna de las cláusulas suspensivas que condicionan la subvención conjunta llega a aplicarse.

Francia lleva una contabilidad separada de las entradas y salidas de la denominada «cuenta de mandato» que recoge las contribuciones de la KFW y mantiene una contabilidad única de los desembolsos que efectúa utilizando por igual ambas fuentes de financiación del proyecto. La AFD no presenta informes financieros periódicos relativos a la gestión de los fondos, pero sí justifica de forma resumida la utilización de los tres primeros tramos de la subvención alemana (dividida en total en cuatro partes iguales) antes de solicitar nuevas entregas. Las cuentas elaboradas por la AFD reciben a mitad del proyecto la certificación de un equipo de auditores externos, pero no se espera que vuelvan a ser evaluadas hasta finalizar el mismo.

Al margen de la gestión de los fondos, la AFD representa a la KFW ante las autoridades malienses, en las diferentes etapas de la implementación y el seguimiento del proyecto. Esta representación también se ejerce ante los donantes del sector durante las negociaciones

que se organizan en torno al PISE, en las instancias de diálogo previstas en el *Cadre Partenarial*. En este contexto, conviene precisar que la AFD respeta sus compromisos para salvaguardar la visibilidad de la cooperación financiera alemana en el proyecto.

Las autoridades malienses dirigen la realización del proyecto y elaboran cada año un informe de progreso que comparten con los socios financieros. En el plano operacional, el MEN delega la responsabilidad de organizar la realización de infraestructuras escolares en la AGE-TIPE y de coordinar la ejecución de las actividades de movilización social y de refuerzo de capacidades en la GTZ. Estas dos entidades elaboran informes periódicos (cada dos o tres meses) con indicadores de proceso, financieros y técnicos que permiten al gobierno hacer un seguimiento global del avance del proyecto, en relación al marco lógico del mismo. Además, los informes financieros preparados por estas entidades sirven también para justificar nuevos desembolsos.

Francia no recibe del gobierno de Mali un informe específico centrado exclusivamente en las contribuciones gestionadas por ella (fondos AFD y KFW), pero utiliza los datos e informes citados anteriormente para hacer el seguimiento del proyecto. La representación de la agencia en Bamako mantiene un contacto

permanente con las autoridades del sector y las entidades ejecutoras y juega un papel operacional en la gestión y el seguimiento del proyecto.

Todas estas informaciones se completan y verifican durante las misiones de supervisión y evaluación sobre el terreno que efectúa la división de la sede especializada en el sector de la educación. Cada seis meses, se controla la calidad y las condiciones de ejecución del proyecto, plasmándose las principales conclusiones en informes de misión que son compartidos con la KFW. Una vez al año, el proyecto se somete a la evaluación global de la cooperación de la agencia en Mali y se elabora un informe de progreso con recomendaciones muy operacionales.

La AFD basa en estas informaciones el informe anual que entrega anualmente a la KFW, siguiendo el formato estándar de estos últimos. De esta manera, Francia comparte oficialmente con Alemania el estado de su cooperación conjunta en el sector de la educación, en la 5ª región de Mali. La KFW se muestra satisfecha con la calidad y el contenido de estos informes que le permiten justificar su contribución sin necesidad de participar periódicamente en las misiones de supervisión⁶⁸. La utilidad que Alemania saca de estos informes se maximiza por estar presentados en un formato con el que se sienten familiarizados. Contraria-

⁶⁸ Este seguimiento se hace esencialmente por la división sectorial especializada de la sede en coordinación con la división geográfica.

mente a lo que se podría pensar, la elaboración de este informe no conlleva apenas trabajo adicional para el personal de la AFD, dado que únicamente tienen que cambiar el formato de presentación de los datos ya utilizados en su proceso de evaluación interna.

La KFW entrega una remuneración a la AFD para compensar el coste de asumir todas estas funciones de gestión financiera, de representación y de información. A pesar de existir una reciprocidad en las operaciones de cooperación delegada que ambas instituciones mantienen, ésta no es perfecta y los acuerdos se negocian caso por caso. En este contexto, el carácter bancario y financiero de las mismas aboga por preservar un cierto rigor en la imputación de los gastos específicos a cada mandato de gestión.

Un aspecto fundamental de esta experiencia es que la comunicación que se establece entre la AFD y la KFW en el marco de este acuerdo es muy escasa, limitando considerablemente los costes de gestión asociados al mandato. La información suministrada en el informe anual se complementa con algunas consultas puntuales entre las sedes, orientadas en su mayoría a clarificar aspectos de carácter técnico en el ámbito de la educación. La participación de la KFW en las misiones semestrales de supervisión se reduce mucho, sobre todo una

vez que la AFD se hace con el dossier. Además, la representación de la AFD en Mali no mantiene ningún tipo de comunicación formal o informal con la sede de la KFW. Y lo que resulta más sorprendente en relación al caso estudiado anteriormente: no se celebran encuentros estatutarios anuales para hacer un seguimiento específico del acuerdo de cooperación delegada.

Sin embargo, esta restringida comunicación no afecta a la relación de confianza que ambas instituciones mantienen entre sí. La KFW considera que la AFD le facilita todos los datos necesarios para realizar el seguimiento del proyecto y tiene plena confianza en las funciones de gestión y de representación que ésta ejerce en su nombre. Por ello, no tiene inconveniente en mantener una posición silenciosa.

Además, a nivel estratégico y en un plano mucho más general, las sedes de ambas instituciones sí mantienen un encuentro estatutario anual para supervisar el conjunto de la cooperación entre ellas⁶⁹. Estas consultas se organizan a través del departamento de pilotaje y de relaciones estratégicas de la AFD y del departamento estratégico y metodológico de la KFW. De haber surgido alguna dificultad en la puesta en práctica del mandato de gestión que les une, este encuentro oficial podría haber servido para buscar una solución adecuada.

⁶⁹ Estas consultas estratégicas entre las sedes se fortalecen con la carta de intención que ambas instituciones firman, junto con el BEI, en diciembre de 2005.

Cabe preguntarse cómo ha podido la KFW solventar las dificultades que a menudo conlleva respetar una posición silenciosa, sobre todo partiendo de una situación en la que ésta posee una mejor ventaja comparativa en relación al socio que asume el papel de socio activo. De hecho, al principio del acuerdo, la KFW juega un papel relativamente activo para capitalizar su experiencia pasada en la zona y mantiene un diálogo regular de carácter informal con el resto de partes implicadas en el proyecto. Pero la AFD gana rápidamente la experiencia necesaria para que la KFW pueda permanecer al margen de la gestión, sin perjudicar los intereses del proyecto.

A partir de ese momento, la KFW adopta una postura firme para evitar ceder a posibles intereses personales que traten de hacerle jugar un papel activo, tal y como lo hacía en el proyecto anterior. De esta manera, la KFW hace frente por ejemplo a las solicitudes de la GTZ, acostumbrada a tratar con ella los asuntos complementarios del proyecto y con muy poca experiencia de colaboración con la AFD. Paulatinamente, la GTZ y la AFD mejoran su nivel de conocimiento y desarrollan una relación de trabajo en equipo que no necesita de la asisten-

cia de la KFW⁷⁰. Otra fuente de presión está constituida por los prestatarios de bienes y servicios que venían trabajando con la KFW y ven amenazada la continuidad de sus prestaciones.

La desvinculación activa del sector se ve también facilitada por el hecho de que, durante los primeros años del acuerdo, la KFW no tiene una representación permanente en el país. Además, la oficina que se abre en Bamako a partir de 2003 tiene una plantilla de personal muy reducida sin ningún especialista en educación.

III.7. *Los resultados obtenidos y las perspectivas abiertas*

Los resultados observados hasta ahora como consecuencia del mandato de gestión que se establece en torno al proyecto conjunto son muy positivos. Estos resultados son preliminares pero brindan elementos de análisis interesantes que merece la pena presentar. Cuando en los próximos meses se concluyan los acuerdos (cofinanciación y mandato de gestión) se tiene programado realizar una evaluación *ex post* del proyecto conjunto⁷¹ que podrá completar los re-

⁷⁰ Las dificultades que encuentran ambas instituciones para trabajar juntas se explican por las diferencias mayores que existen entre ellas: la GTZ opera de forma descentralizada y goza de un amplio margen de iniciativa que le permite improvisar soluciones sobre el terreno. Por el contrario, la AFD tiene un espíritu de carácter bancario que centraliza la mayoría de las decisiones a nivel de la sede. En la práctica, la experiencia de trabajar conjuntamente se muestra beneficiosa para ambas instituciones que dicen haber aprendido mutuamente nuevas formas de gestión y de intervención sobre el terreno.

⁷¹ La KFW ya ha confirmado su interés en participar plenamente en esta evaluación final, junto con el resto de socios activos.

sultados obtenidos hasta ahora. Sin embargo, no se ha previsto ninguna evaluación específica sobre el funcionamiento del acuerdo de cooperación delegada que ayude a capitalizar la experiencia adquirida.

En términos generales, puede afirmarse que la alianza establecida entre las cooperaciones franco-alemana para cofinanciar el proyecto de promoción de la educación en la 5ª región de Mali tiene un impacto favorable para todas las partes implicadas. Los resultados esperados en materia de coordinación y de armonización se ven ampliamente superados gracias sobre todo a la estrecha relación de confianza que existe entre la KFW y la AFD. Además, gracias a la creación del proyecto conjunto, estos resultados se ven completados con mayores niveles de coherencia y de apropiación en beneficio del desarrollo de la educación en la zona. A continuación se analizan las principales ventajas e inconvenientes que surgen como consecuencia del mandato de gestión.

En primer lugar, se logran grandes avances en la construcción de aulas en la región de Mopti, debido no sólo a la mayor movilización de recursos financieros de cooperación sino también a la armonización de procedimientos que permite reducir los costes de transacción para las autoridades del sector. Cabe precisar que el cambio de procedi-

mientos supone al principio una dificultad para el gobierno, pero ésta no tarda en superarse. Las normas francesas son similares a las aplicadas anteriormente por la KFW. Además, la proximidad de una representación sobre el terreno tiene muchas ventajas y facilita el aprendizaje de las mismas. Los costes de transacción se reducen igualmente gracias a la designación de un único interlocutor (la AFD) que representa los intereses franco-alemanes en las negociaciones con las autoridades relativas a la realización de infraestructuras escolares.

La introducción de la AFD en la región ayuda al MEN a reforzar la eficacia de la cooperación también en términos de coherencia y de apropiación. Con objeto de tener una visión de conjunto, Francia respalda la idea de un proyecto cofinanciado que integre tanto la construcción de infraestructuras escolares como la movilización social y el refuerzo de capacidades. Las autoridades del sector dirigen y coordinan la realización global del proyecto y se desarrollan economías de escala (un informe de progreso único, misiones conjuntas, etc.) que disminuyen los costes de gestión y de seguimiento de la cooperación. Tal y como se ha explicado anteriormente, el hecho de que la AFD no delegue en la GTZ la gestión de las actividades cofinanciadas por ambos contribuye de alguna manera a que las autoridades del sector mejoren su nivel de apropiación de las mismas⁷².

⁷² Sin embargo, la apropiación no se logra completamente en la práctica, lo cual frena de alguna manera la eficacia técnica de las actividades cofinanciadas. Por ejemplo, se llega a situaciones en las que la AFD

Sin embargo, las autoridades del sector pierden influencia directa sobre la contribución de la cooperación financiera alemana, dado que ahora tienen que actuar a través de Francia. De acuerdo con el principio «divide y vencerás» puede pensarse que el gobierno pierde influencia sobre la cooperación que recibe la región para la construcción de escuelas. Las intervenciones de los socios figuran ahora bien coordinadas, evitándose así posibles duplicaciones o vacíos.

Por otra parte, el acuerdo de cooperación delegada con la KFW facilita la introducción de la AFD en el desarrollo de la educación en la región. Francia aprovecha la experiencia legada por Alemania, capitalizando sobre el enfoque y los contactos iniciados, pero con las ventajas de trabajar ahora con una perspectiva global. El hecho de representar los intereses alemanes y de gestionar los principales aportes financieros destinados a mejorar las infraestructuras educativas de la región, otorga a la AFD un peso importante en las negociaciones con las autoridades del sector que le permite promover la armonización de este tipo de actividades y defender su propia visión de cómo realizarlas. Al margen de estos beneficios obtenidos en el ámbito del proyecto, la AFD consi-

que reforzar su presencia estratégica en el sector y representar al resto de donantes en la mesa de negociaciones con el gobierno⁷³. Todas estas ventajas se logran sin un coste de gestión adicional dado que Francia recibe una remuneración por parte de la KFW a modo de compensación.

Gracias al mandato de gestión delegada con la AFD, la KFW logra mantener su contribución financiera en el sector en consonancia con su objetivo presupuestario a nivel global, cumpliendo al mismo tiempo con los compromisos internacionales de mejora de la eficiencia de la ayuda. Los resultados en términos de nuevas construcciones escolares no difieren prácticamente de los obtenidos en el proyecto anterior, cuando se intervenía de forma directa. Sin embargo, los costes de remuneración de las tareas delegadas resultan muy inferiores a los soportados entonces. Este bajo coste de gestión se explica principalmente por la existencia de economías de escala. La AFD gestiona los fondos alemanes conforme a sus propios procedimientos —muy similares a los de la KFW—, utilizando el personal especializado que tiene desplazado en el país. Debido a la excelente relación de confianza, la KFW mantiene un comportamiento silencioso que evita a la AFD multiplicar las ta-

aprueba el informe elaborado por la GTZ (entidad ejecutora) que permite a ambos donantes realimentar la subvención de la segunda componente del proyecto, pero el MEN tarda en reaccionar y las actividades sobre el terreno se retrasan. A corto plazo, una cooperación delegada entre la AFD y la GTZ habría permitido mejorar la eficacia técnica de las actividades cofinanciadas, a expensas de obtener peores avances en materia de apropiación.

⁷³ Desde abril de 2007, Francia asume la presidencia del grupo de donantes del sector de la educación.

reas de información y comunicación de forma innecesaria.

Conviene destacar que la pérdida de visibilidad que experimenta la KFW como consecuencia de su retirada activa del sector no es muy pronunciada por dos razones fundamentales. En primer lugar, toda la comunicación e información oficial deja constancia de su contribución al proyecto. Pero además, el nivel de visibilidad que ésta pudo lograr en el proyecto anterior —sin tener una representación sobre el terreno— tampoco era demasiado elevado. Es cierto que la representación diplomática alemana en Bamako tiene ahora menos oportunidades de mostrar su contribución al desarrollo del sector o de la región, pero disfruta de otras compensaciones gracias a la labor de representación ejercida en su nombre por la AFD.

Al margen de los resultados obtenidos en el ámbito de este proyecto concreto, la cooperación delegada establecida entre la KFW y la AFD contribuye a mejorar el nivel de conocimiento mutuo que comparten ambas instituciones, reforzando de esta manera la relación de confianza que las une. No sólo se realimenta la reciprocidad que existe entre ellas, sino que además se recuperan experiencias y lecciones que podrán contribuir a la revisión de la carta de intención, prevista próximamente, o a la elaboración de principios orientadores en este campo. Además, esta reciprocidad de carácter global e informal contribuye a racionalizar la AOD: la mayor es-

pecialización que logra la AFD en el sector de la educación en Mali tiene su reflejo en una mayor especialización de la KFW en otro país (por ejemplo en Chad).

A pesar del alto impacto que la alianza franco-alemana demuestra tener para el desarrollo de la educación en la región de Mopti, las perspectivas de dar o no continuidad a la misma están marcadas por los importantes cambios aparecidos a nivel del contexto y de la problemática que caracteriza al sector. Por una parte, gracias al proyecto conjunto, se logra aumentar el número de infraestructuras escolares y la demanda social de las mismas, de forma que se mejora la tasa bruta de escolarización primaria de la región, reduciéndose en consecuencia las disparidades con la media nacional. Por otra parte, el sector ha evolucionado en los últimos años hacia el apoyo presupuestario, sentándose las bases para realizar un diálogo de políticas coordinado entre los socios y liderado por el gobierno. Finalmente, las necesidades del sector parecen estar marcadas por la falta de capacidades institucionales para asumir la dirección efectiva de la política educativa, principalmente a nivel descentralizado. Tanto la AFD como la KFW descartan por estas razones la posibilidad de dar continuidad al proyecto y, por ende, al mandato de gestión iniciado en torno al mismo.

La KFW sigue teniendo que cumplir tanto con el objetivo presupuestario global para mejorar la educación a nivel mundial como con los compromisos interna-

cionales de eficacia de la ayuda (concentración sectorial y geográfica, armonización, etc.)⁷⁴. Por lo tanto, la KFW se muestra interesada en mantener su contribución financiera a favor del PISE, sin necesidad de incurrir en una intervención activa. Por su parte, la AFD reafirma su voluntad de concentrarse en el sector de la educación en Mali pero dirige el grueso de su cooperación hacia una modalidad combinada de apoyo presupuestario sectorial y de cofinanciación del plan nacional de refuerzo institucional⁷⁵. Las autoridades malienses también se decantan por los nuevos instrumentos de la AOD y se muestran favorables a cualquier alianza entre donantes que contribuya a mejorar la coordinación y la armonización de la ayuda, siempre y cuando se les mantenga debidamente informadas.

Una de las opciones que se presentan a la KFW es canalizar su contribución a través de un apoyo presupuestario sectorial, en el marco del *Arrangement Spécifique*. El nivel de implicación que requiere mantener un diálogo de políticas de calidad con el gobierno y el resto de socios conlleva altos costes de gestión por lo que probablemente la KFW busque desarrollar una alianza con un socio activo que comparta su visión del sector y tenga suficiente capacidad para representarle. En este caso, la elección del donante líder supondrá pasar por un

nuevo proceso de identificación porque el hecho de haber mantenido un mandato de gestión con la AFD en el marco de un proyecto no garantiza que la mejor opción sea delegar el apoyo presupuestario sectorial en esta última.

Las alternativas que surgen a esta primera opción pasan en su mayoría por una contribución al fondo catalítico de la Facilidad Vía Rápida de Educación para Todos o por la realización de apoyo presupuestario general, según un enfoque multisectorial que reserve un diálogo estratégico en torno a los objetivos principales de la educación en Mali. La decisión entre una u otra opción se esperaba tomar después de las negociaciones previstas con el gobierno a finales de 2007.

IV. BALANCE DE LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DELEGADA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN MALI

Las dos experiencias de cooperación delegada estudiadas en este capítulo son muy diferentes entre sí pero tienen en común que contribuyen a desarrollar la educación en Mali. A continuación se hace un balance de los efectos que la puesta en práctica de ambos acuerdos tiene para el sector en términos financieros, de progreso técnico y de mejora

⁷⁴ Alemania ha impulsado decisivamente la aprobación del Código de Conducta durante su Presidencia de la Unión Europea.

⁷⁵ Francia ha firmado el *Arrangement Spécifique*.

de la coordinación de la ayuda. De esta manera, se completa el análisis realizado en los últimos apartados de las secciones II y III sobre los resultados obtenidos por cada una de ellas, tanto en términos de ventajas e inconvenientes para las partes implicadas como de factores de éxito y de dificultades encontradas.

Gracias a las alianzas suscritas entre los cinco donantes bilaterales, el país logra movilizar a partir del año 2001 recursos de cooperación que de otra manera tal vez no hubiera podido recibir. Como se ha visto anteriormente, el socio silencioso puede optar por otras alternativas, pero éstas no siempre implican la canalización de esos fondos en beneficio del PISE. Si tomamos el año 2005 como referencia, el volumen de las subvenciones que pasan por estos dos acuerdos de cooperación delegada asciende a cerca de 9,4M€, representando un 13% de la AOD destinada a la educación en Mali⁷⁶. A este elevado porcentaje contribuye principalmente la delegación de responsabilidades establecida entre los Países Bajos, Suecia y Noruega dado que, por tratarse de un apoyo presupuestario sectorial, el valor de la subvención es mucho mayor que en el caso del proyecto cofinanciado entre la AFD y la KFW.

Además, la contribución financiera que llega al sector de la educación mediante

acuerdos de delegación de tareas entre los socios bilaterales se caracteriza por tener un coste de transacción para las autoridades malienses muy inferior al que tendría si todos los donantes intervinieran de forma activa. No sólo se armonizan los procedimientos de gestión de la ayuda y los criterios de negociación de los apoyos presupuestarios, también se reduce el número de interlocutores del gobierno. Todo ello hace que se simplifique la relación entre ambas partes, resultando más fácil colaborar en pro de un fin común.

Los costes de gestión de la ayuda soportados por los donantes también se reducen en su conjunto, sobre todo una vez que los acuerdos han quedado establecidos. Esto es especialmente visible en el mandato de gestión que une a la KFW y a la AFD. Los socios silenciosos logran en los dos casos realizar una intervención de calidad en el sector sin necesidad de mantener una presencia activa, lo que reduce sustancialmente los costes administrativos. Sin embargo, Suecia lleva a cabo un seguimiento más intenso de la representación ejercida en su nombre por los Países Bajos que el realizado por la KFW frente a la AFD. Por otra parte, los donantes líderes representan los intereses de los socios aliados aprovechando diversas economías de escala (costes fijos de la representación en el país o del personal especializado, etc.), lo cual les permite obtener

⁷⁶ Cifra elaborada a partir de los datos de la auditoría financiera independiente del PISE del ejercicio 2005. Compañía MAECO, agosto de 2006, Bamako.

mayores resultados a un coste relativamente inferior. Pero los gastos de implementación y de seguimiento del acuerdo en que incurren los Países Bajos son más elevados que los soportados por la AFD, pudiendo además esta última repercutirlos al socio que representa.

La ayuda adicional movilizada a favor del sector reviste también una mayor eficacia gracias a la mejora de la coordinación de las intervenciones sobre el terreno. En el caso del proyecto de promoción de la educación básica en la región de Mopti, se evitan posibles duplicaciones o vacíos y se formalizan las sinergias que existen con otros aspectos complementarios de la construcción de escuelas. Por otra parte, la alianza que se establece en torno al apoyo presupuestario sectorial contribuye a que los criterios de progreso de la política educativa nacional a los que se adhiere el gobierno tengan metas razonables y posibles. Además, gracias a esta mejor coordinación de la ayuda y a la reducción de costes de transacción, las autoridades pueden ejercer más fácilmente sus funciones de control y de liderazgo de las políticas públicas, en general, y de la cooperación, en particular.

De esta manera, el aporte financiero adicional que se logra durante el periodo comprendido desde el año 2001 hasta la actualidad contribuye a mejorar los indicadores técnicos del sector, sumándose al resto de recursos de cooperación y propios del país. Resulta imposible identificar cuál es la parte de progreso

debida a estos acuerdos de cooperación delegada pero, al tratarse de una ayuda de relativa mayor calidad, ésta se muestra proporcionalmente superior al resto. En este contexto, la evolución global seguida por los principales indicadores entre 2001 y 2005 (último año estadístico disponible) ofrece una referencia interesante (cuadro 1).

En los últimos años, Mali ha demostrado una voluntad política de apoyar el sector de la educación con un aumento relativo de las dotaciones presupuestarias. Se han logrado mejoras sustanciales de la cobertura educativa a nivel de la educación primaria gracias a la liberalización de la oferta de enseñanza, a un ambicioso programa de construcción de infraestructuras escolares y a un aumento masivo del profesorado. Sin embargo, esta expansión del acceso a la educación básica se ha hecho en detrimento de la calidad y de la equidad.

A nivel de la eficacia de la AOD en Mali, es importante destacar que se mejora cualitativamente el apoyo de los donantes gracias a la mayor especialización que se obtiene con el reparto de tareas. De esta manera, la KFW puede concentrarse en temas como agua potable y saneamiento o descentralización mientras que la AFD prosigue su especialización en el sector de la educación. Con ello se logra una mejor cobertura de las áreas temáticas para promover el desarrollo del país.

Al margen de los efectos financieros, técnicos y de eficiencia de la ayuda que

CUADRO 1. Evolución de los indicadores relativos a la educación en el periodo 2001-2005

Indicadores relativos a la educación	2001	2005	Variación anual (%)
Parte del presupuesto corriente del sector de la educación en el presupuesto corriente del Estado (%)	26,6	30,29	3,5
Efectivos escolares (en número de alumnos)	1.126.294	1.505.903	8,4
Tasa bruta de escolarización (%)	60,9	72,2	4,6
Tasa bruta de acceso al 1 ^{er} ciclo de educación básica (%)	59,3	67,6	3,5
Tasa de finalización del 1 ^{er} ciclo de educación básica (%)	35,6	43,2	5,3
Tasa de retención en el 1 ^{er} ciclo de la educación básica (%)	69,7	76,6	2,5
Ratio alumno/profesor	56	63	-2,5
Porcentaje de alumnos que repiten curso en el 1 ^{er} ciclo de la educación básica (%)	19,5	18,7	1,0
Porcentaje de alumnos que repiten curso en el 2 ^o ciclo de la educación básica (%)	23,5	24	-0,5

Fuente: Datos oficiales del MEN, Gobierno de Mali, presentados en la proposición de plan de acción para la implementación acelerada del PISE II a favor de la escolarización primaria universal. Bamako, octubre de 2006.

se registran en el sector de la educación en Mali, los acuerdos de cooperación delegada estudiados también tienen un impacto colateral en el plano internacional. La experiencia que brinda la colaboración sobre el terreno permite a estas instituciones estrechar las relaciones que mantienen entre sí y contribuye, a través de la labor estratégica de las sedes, a capitalizar las buenas prácticas en alianzas similares en otros países y sectores. También se observan algunas ventajas como consecuencia de la especialización geográfica de la ayuda. Por ejemplo, Noruega consigue intervenir en el sector sin necesidad de acumular un vasto conocimiento del mismo —lo que conllevaría un coste administrativo

importante— y a cambio especializarse en la problemática de un país como Malawi donde representa a Suecia.

Por general, estos acuerdos ayudan a los donantes a poner en práctica sus compromisos internacionales adquiridos con el fin de dar prioridad al desarrollo de la educación primaria universal y de mejorar la eficiencia de la AOD.

V. TENDENCIA DE LA COOPERACIÓN DELEGADA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN MALI

Como se ha visto en los últimos apartados de las secciones II y III, el porve-

nir de este tipo de alianzas en Mali va a depender en gran medida de las decisiones políticas que asuman los socios financieros del sector en relación a sus compromisos internacionales y a la mejor forma de lograrlos. La tendencia a concentrar la ayuda en los países más pobres o en los sectores sociales básicos mediante objetivos presupuestarios, ligada a la mayor especialización geográfica y sectorial de cada uno de los donantes, puede confluir en un aumento de los fondos de cooperación destinados a la educación en Mali, manteniendo constante el número de socios activos en el sector. Los mandatos de cooperación delegada son una forma de conciliar estos dos niveles de compromiso, pero no hay que olvidar la existencia de otras alternativas tales como el fondo catalítico de la Facilidad Vía Rápida de Educación Para Todos.

Por otra parte, Mali es un país piloto para la iniciativa a favor de una estrategia conjunta de programación y asisten-

cia entre, al menos, los países miembros de la Unión Europea. La implementación de esta estrategia común va a crear numerosas oportunidades para racionalizar las intervenciones de los donantes, actualmente concentradas en sectores como la educación. En concreto, la cooperación delegada puede constituir un paso intermedio y más fácil de asumir políticamente para los países bilaterales en el objetivo final de alcanzar una división del trabajo efectiva. La explicación reside en que, mediante un mandato de delegación, el socio que opte por retirarse del sector de la educación podrá hacerlo manteniendo su contribución financiera al mismo.

Por último, las perspectivas de la cooperación delegada en Mali aparecen condicionadas por las preferencias del gobierno en relación con los instrumentos y modalidades para canalizar los fondos de cooperación y por el grado de dinamismo que demuestren tener a la hora de promover los principios de armonización de la ayuda.

5. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN DELEGADA

La experiencia brindada por los tres casos presentados hasta ahora demuestra que el porvenir de este tipo de operaciones en los países socios estudiados depende fundamentalmente de las orientaciones políticas que adopten los donantes bilaterales para cumplir con sus objetivos en materia tanto de eficacia de la ayuda como de porcentaje de AOD destinado a la educación.

El objetivo de este capítulo es centrar las perspectivas de la cooperación delegada en el contexto global internacional, al margen de las particularidades del sector de la educación o de los países analizados.

I. EL AUMENTO PROGRESIVO DEL USO DE ESTA NUEVA MODALIDAD

En los últimos años, se observa un aumento progresivo de los acuerdos de cooperación delegada entre los principales países contribuyentes de AOD. La experiencia acumulada ha dado lugar a la adopción de algunos principios orientadores y lineamientos específicos por parte de las diferentes instituciones de cooperación que han permitido mejorar los resultados de este tipo de alianzas.

A pesar de que las sedes no siempre llevan un registro exhaustivo (muchos acuerdos se deciden a nivel local), se han podido recopilar varias experiencias de cooperación delegada realizadas en África Subsahariana. Desde una

perspectiva global, estas iniciativas bilaterales dejan entrever un cierto grado de reciprocidad entre ellas. Por citar algunos ejemplos:

- Suecia-Noruega: Suecia representa a Noruega en Mali (educación, salud, apoyo presupuestario general y otras actividades específicas del programa de cooperación con el país) y en Mozambique (electrificación rural). Noruega representa a Suecia en Malawi (salud y programa de cooperación en su conjunto). Actualmente, las instituciones de estos dos países están negociando una posible alianza en Zambia.
- Países Bajos-Suecia: Los Países Bajos representan a Suecia en Mali (educación) y en Burkina Faso (salud y próximamente también educación). Suecia representa a los Países Bajos en Zambia (salud).
- Países Bajos-Noruega: Los Países Bajos representan a Noruega en Mali a través de Suecia (educación) y en Zambia (agricultura).
- DFID-Países Bajos: DFID representa a los Países Bajos en Malawi (educación) y en Ruanda (educación). Los Países Bajos representan a DFID en Uganda (justicia y sistema de licitaciones públicas) y en Ghana (educación).
- AFD-KFW: La AFD representa a la KFW en Mali (educación). La KFW representa a la AFD en Chad. Existen otros acuerdos en Kenya y en Georgia.

Aunque la mayoría de las veces se trata de una reciprocidad de carácter informal, se observa una tendencia a favor

de la creación de alianzas marco, tales como la carta de intención que une a la AFD, la KfW y el BEI o la iniciativa de los países del grupo Nordic Plus en torno a unos principios y lineamientos comunes para promover los acuerdos de cooperación delegada entre ellos.

II. LOS PROGRESOS REALIZADOS POR EL GRUPO NORDIC PLUS PARA REDUCIR LAS BARRERAS A LA COOPERACIÓN DELEGADA

Los países del grupo Nordic Plus¹ comparten una misma vocación por impulsar, de forma práctica y novedosa, medidas que mejoren la eficiencia de la ayuda. Desde 2003, implementan un Plan de acción conjunto sobre armonización que está contribuyendo decisivamente a crear un consenso en temas de suma relevancia para la cooperación delegada.

Estos países *like-minded* consideran que la cooperación delegada es una forma de mejorar la eficacia de la ayuda y de reducir los costes de transacción, por lo que deciden tomar medidas para aumentar su uso. La tesis subyacente consiste en que una disminución de las barreras a la cooperación delegada hará mayor el número de acuerdos establecidos. De esta manera, ponen especial énfasis

en identificar y reducir los factores que frenan el desarrollo de estas alianzas entre ellos. Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- La revisión de los principios orientadores, lineamientos e instrumentos de planificación de cada país miembro del grupo para adecuarlos a los estándares internacionales de gestión de la ayuda.
- La publicación y puesta en aplicación de las orientaciones para establecer acuerdos de financiación conjunta en torno a apoyos-programa (febrero de 2004).
- La armonización de los distintos enfoques sobre licitaciones mediante la definición de una política común (noviembre de 2004).
- La aprobación de unos principios comunes sobre «complementariedad» que abogan por la división del trabajo y proponen la cooperación delegada como una forma alternativa de potenciar la eficacia de la ayuda (noviembre de 2005).
- La realización de una evaluación conjunta de sus políticas de cooperación y prácticas administrativas que les permite identificar sus principales diferencias² y reconocerse mutuamente como países potenciales para establecer acuerdos de cooperación delegada entre ellos (septiembre de 2006)³.

¹ Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suecia y Gran Bretaña.

² Véase en el anexo 2 el cuadro resumen de estas similitudes y diferencias identificadas entre las políticas y procedimientos de los donantes del Nordic Plus.

³ Barreras a la cooperación delegada: Evaluación conjunta de las políticas de cooperación y de las prácticas administrativas de los donantes del Nordic Plus. Informe revisado (con la inclusión de Finlandia), septiembre, 2006.

- La recopilación y el análisis de «lecciones aprendidas» en términos de factores de éxito y de obstáculos encontrados al preparar e implementar cinco acuerdos de cooperación delegada entre ellos, orientados a buscar soluciones que reduzcan las barreras a esta modalidad de ayuda (junio de 2006) ⁴.
- La definición de unos principios (véase recuadro) que reflejan una comprensión común y orientan las relaciones de cooperación delegada entre ellos (octubre de 2006) ⁵.
- La aprobación de una guía práctica ⁶ y de un modelo de acuerdo ⁷ para encauzar y facilitar el proceso de preparación, implementación y seguimiento de los acuerdos de cooperación delegada entre ellos (octubre de 2006).

Gracias al liderazgo natural que ocupan los países pertenecientes al grupo Nordic Plus en el ámbito de la armonización, estos principios e instrumentos tienen una gran influencia en la esfera internacional y actualmente marcan las pautas de la evolución de la cooperación delegada. Un seguimiento de los

mismos está previsto en 2009, por los miembros del grupo.

III. HACIA UNA COMPLEMENTARIEDAD Y DIVISIÓN DEL TRABAJO

Desde las dos últimas décadas se vienen realizando numerosas iniciativas para promover la complementariedad, explotar las sinergias y mejorar la especialización de los donantes con ánimo de aumentar el rendimiento global de la ayuda. En la realidad, estas experiencias de coordinación ven limitado su efecto por la existencia de dificultades políticas y operacionales subyacentes. En el contexto de la Declaración de París, se forja la necesidad de desarrollar una estrategia práctica para lograr una división efectiva del trabajo basada en la búsqueda de complementariedades entre los donantes.

La complementariedad cubre un gran abanico de principios y de conceptos. Según la definición aportada por la UE,

⁴ Barreras a la cooperación delegada: Lecciones aprendidas. Informe final. Nordic Plus, junio, 2006.

⁵ Estos principios figuran en la Guía práctica sobre cooperación delegada. Nordic Plus, octubre, 2006.

⁶ Esta guía contiene orientaciones precisas sobre los aspectos que deben tenerse en consideración antes de establecer el acuerdo, en el momento de su definición y a lo largo de la implementación (incluyendo en esta fase el seguimiento anual que llevan a cabo las partes asociadas). Sin embargo, la guía no orienta sobre cómo hacer el seguimiento del acuerdo de cooperación delegada propiamente dicho (estos aspectos se dejan para más adelante). En anexos a esta guía figuran: (i) el resumen de similitudes y diferencias entre las políticas y procedimientos de los donantes del Nordic Plus, (ii) los principales requisitos que tienen estos países en términos de gestión financiera y (iii) el modelo estándar de acuerdo de cooperación delegada aplicable entre ellos.

⁷ Este modelo de acuerdo se compone de los párrafos siguientes: (i) Amplitud y objetivos, (ii) Contribuciones de los donantes, (iii) Cooperación y representación, (iv) Desembolsos, (v) Informes, (vi) Reservas, (vii) Duración y litigios.

Principios adoptados por los países del Nordic Plus para basar sus acuerdos de cooperación delegada (síntesis)

- Todos los miembros del grupo Nordic Plus deben basar la preparación y la puesta en práctica de los acuerdos de cooperación delegada (entre ellos o con cualquier donante allegado) en la guía práctica y el modelo de acuerdo aprobados.
- El donante líder actuará con autoridad y en representación de uno o más socios, en todas las fases y todos los aspectos del programa o del proyecto delegado (salvo acuerdo contrario explícito entre las partes)⁸.
- El seguimiento del proyecto o programa de cooperación, así como la gestión de las contribuciones de los socios, se realizarán mediante la aplicación de los principios generales, orientaciones y procedimientos del donante líder.
- Los socios mandantes permanecerán silenciosos de cara al país beneficiario de la cooperación.
- El donante líder tendrá la responsabilidad de informar al resto de socios sobre el avance y los resultados del programa o proyecto. Los socios mandantes permanecerán en principio silenciosos. Sin embargo, el grado de comunicación entre las partes se decidirá para cada caso concreto.
- Las auditorías se referirán en principio a las «buenas prácticas» desarrolladas por el CAD/OCDE sobre Informes Financieros y Auditorías. Sin embargo, los detalles de los requisitos de estas auditorías se decidirán caso por caso.
- Los acuerdos de cooperación delegada no conllevarán la facturación de cargas administrativas entre los socios implicados aunque sí se podrá recurrir a la cesión temporal de personal entre una institución y otra.
- Promover los principios e instrumentos sobre cooperación delegada desarrollados por el grupo Nordic Plus para que sean utilizados por otros donantes.

Fuente: Guía práctica sobre cooperación delegada, octubre, 2006.

«la complementariedad es la división del trabajo entre los diversos actores que permite realizar una utilización óptima de los recursos humanos y financieros». La complementariedad comien-

za por la coordinación pero va mucho más allá pues implica que cada donante concentra su cooperación en los campos en los que puede aportar un mayor valor añadido, sin necesidad de

⁸ Estos países asocian principalmente el concepto de cooperación delegada a niveles de delegación que alcanzan el ámbito de proyecto, programa sectorial o programa país.

llevar a cabo un ejercicio de planificación adicional. La complementariedad debe buscarse en cada uno de los ámbitos siguientes:

- A nivel del país beneficiario de la ayuda, para asegurar un buen reparto sectorial, temático y territorial de la ayuda y evitar costes de transacción innecesarios.
- A nivel internacional, para evitar una distribución geográfica de la ayuda que no se ajusta a las necesidades de los diferentes países.
- A nivel intersectorial, para racionalizar la especialización sectorial de cada país miembro en función de su ventaja comparativa y lograr una cobertura adecuada de las diferentes áreas temáticas.
- A nivel vertical, para integrar las sinergias de las fuentes de financiación temáticas que pueden cubrir diferentes zonas geográficas tales como los fondos globales o los proyectos sub-regionales.
- A nivel de las modalidades y los instrumentos de la ayuda, dado que todos ellos tienen su razón de ser y muchas veces deben combinarse.

La complementariedad se logra —en mayor o menor medida— mediante una división del trabajo que resulta de múltiples acciones, como pueden ser: reajustes institucionales (por ejemplo cuando un donante decide retirarse definitiva-

mente de un determinado país o concentrarse en un sector preciso), acuerdos de cooperación delegada (suponen un paso intermedio en la división efectiva y permanente del trabajo), cofinanciaciones o procesos de programación conjunta. Paralelamente, la complementariedad existente entre los donantes también contribuye a la división del trabajo.

De esta manera, en las primeras fases de la armonización, la cooperación delegada supone una oportunidad para reforzar la complementariedad y la división del trabajo mientras que, en etapas posteriores, podría representar un freno a mayores niveles de complementariedad y de reparto de funciones.

La UE tiene especial interés en promover estos principios entre los países miembros para, de esta manera, mejorar la calidad de la ayuda y reposicionar a Europa como un donante de referencia. En el Consejo Europeo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de octubre de 2006 se adoptan una serie de conclusiones de suma importancia en este campo⁹. Instaurar una complementariedad efectiva y viable requiere una serie de cambios de actitud, tanto por parte de los donantes como de los países beneficiarios. Debido a los fuertes impactos que ésta genera sobre el proceso de planificación y las alianzas de cooperación establecidas, se pone en marcha un enfoque progresivo, flexible

⁹ «Complementariedad y división del trabajo: preparación del debate de orientación sobre la eficacia de la ayuda» (documento14029/06), octubre, 2006.

y pragmático, basado en un método y con un horizonte a largo plazo.

De esta manera, a finales de febrero de 2007, la CE adopta el Código de Conducta de la UE sobre la división del trabajo en la política de desarrollo y lo trasmite al Consejo y al Parlamento europeo¹⁰. En él se definen los principios operacionales para asegurar una mejor distribución del trabajo entre los donantes de la UE y con ello la reducción de los costes de transacción y el aumento de la eficacia de la ayuda. El Código está basado en las ex-

periencias positivas observadas en la práctica, pero no prescribe una receta concreta sino grandes líneas directrices. La CE se compromete a aplicarlo en el marco legal y estratégico de su política de desarrollo y de asistencia exterior. Aunque la naturaleza de este código no lo hace obligatorio para los Estados miembros, se espera que pueda guiar las políticas y acciones de cooperación bilaterales a favor de una mayor coherencia. Además, el Código tiene una vocación internacional y se presenta como una contribución a la agenda de armonización.

Principios orientadores del Código de Conducta sobre División del trabajo en la política de desarrollo (síntesis)

1. *Concentrar su actividad en sectores focales en el país receptor.* La regla general son dos sectores estratégicos por país que deberán ser identificados en función de las prioridades estratégicas del gobierno beneficiario y de la ventaja comparativa del donante en relación al resto. Al margen de estos sectores focales, se puede realizar apoyo presupuestario general.
2. *Reorganizar el resto de su actividad.* Existen diferentes opciones: (i) mantener la contribución financiera mediante un acuerdo de cooperación delegada, (ii) acompañar al sector únicamente a través de apoyo presupuestario general (para lo cual será muy útil tener un donante líder por sector), (iii) reorientar el apoyo financiero hacia los sectores focales.
- 2.a. *Acuerdos de donante líder.* El donante líder asume la coordinación del resto de donantes en el sector, facilitando el diálogo con las autoridades del país beneficiario. Se recomienda designar un donante líder por sector prioritario.
- 2.b. **Cooperación delegada. En los sectores no focales que son estratégicos para el donante o el país beneficiario y que tienen un *gap* financiero, se recomienda hacer uso de la cooperación delegada.**

¹⁰ La adopción por la CE tiene lugar el 28 de febrero y la transmisión el 6 de marzo. El Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores emite sus conclusiones el 15 de mayo de 2007 (documento 9090/07).

3. *Asegurar una presencia adecuada de la UE.* La regla general es que haya al menos uno y no más de tres donantes europeos activos en cada sector estratégico para la reducción de la pobreza. **A partir de tres donantes, se recomienda que el resto intervenga mediante acuerdos de cooperación delegada.**
4. *Aplicar estas mismas prácticas para la cooperación con las instituciones regionales.*
5. *Establecer países prioritarios.* Reducir el número de países prioritarios manteniendo un equilibrio entre el número de países socios y el presupuesto afectado por país. **En los países no prioritarios, los donantes podrán intervenir a través de acuerdos de cooperación delegada.**
6. *Ocuparse de los países huérfanos de la ayuda.* Consagrar una parte del presupuesto de la ayuda a los países infrafinanciados.
7. *Analizar y expandir los campos de competencia global.* Los donantes europeos deben buscar una mayor especialización en función de su ventaja comparativa pero manteniendo una diversidad de campos de conocimiento a nivel de la UE.
8. *Proseguir los progresos en las otras dimensiones de la complementariedad.* A nivel de la complementariedad vertical, racionalizando la arquitectura internacional de la ayuda y, a nivel de la complementariedad de las modalidades e instrumentos, participando en programas de forma coordinada o conjunta.
9. *Promover conjuntamente la división del trabajo.* Clarificar en declaraciones comunes los fines, modalidades y resultados de la división del trabajo para incrementar el impacto de la contribución colectiva de la UE.
10. *Profundizar estas reformas.* Las reformas deberán abordar también una reorganización de los recursos financieros y humanos de los donantes europeos que conllevarán ajustes estructurales, cambios institucionales y tendrán consecuencias en el personal de las distintas instituciones de cooperación.

Fuente: Código de Conducta europeo sobre división del trabajo en la política de desarrollo, febrero, 2007.

Los principios de complementariedad adoptados por los países del grupo Nor-dic Plus para promover la división del trabajo entre ellos les compromete a fo-calizarse en un máximo de tres sectores

de actividad por país, al margen de la ayuda presupuestaria general, el apoyo a la sociedad civil o los acuerdos de coo-peración delegada. Además, estos paí-ses asumen el compromiso de mante-

ner una representación adecuada del grupo en todos los sectores estratégicos, con un mínimo de un donante y un máximo de tres ¹¹.

Por último, cabe precisar que el compromiso de la mayoría de los donantes de hacer un uso privilegiado de los nuevos instrumentos de cooperación ofrece una oportunidad adicional para promover la coordinación, la armonización y la división del trabajo.

IV. PRINCIPALES CUESTIONES ABIERTAS

La cooperación delegada es un campo relativamente nuevo que está en constante evolución. En esta sección se presentan algunas de las cuestiones que permanecen abiertas y que actualmente son objeto de debate.

La cooperación delegada contribuye a la división del trabajo entre los donantes. Este reparto concierne tanto a sectores como a países y se decide caso por caso, tomando como referencia a los países socios. Cabe preguntarse si no sería más eficiente proceder directamente a un reparto global, en el marco de la comunidad internacional, de manera que la distribución acordada de responsabilidades por áreas temáticas y geográficas se mantuviera a lo largo del tiempo y no fue-

ra necesario incurrir en los costes de preparación o de renovación de una multiplicidad de acuerdos de cooperación delegada. Esta solución permitiría una mayor racionalización de la AOD en su conjunto, pero encuentra muchas reticencias a nivel político, dado que conlleva la salida definitiva de un sector o de un país socio.

Últimamente se han impulsado muchos instrumentos para tratar de cumplir con los compromisos de eficacia de la ayuda asumidos en la Declaración de París. La cooperación delegada forma parte de ellos, pero hay otros, como el mencionado fondo catalítico de la EPT. Cabe preguntarse cuál de estos otros instrumentos sería más eficiente en cada caso para lograr una ayuda de calidad.

La cooperación delegada ofrece una oportunidad a los donantes para dirigir su AOD hacia un número de sectores superior a los dos sectores de concentración recomendados por país beneficiario o hacia países no considerados como prioritarios ¹². Sin embargo, algunos países —concretamente del grupo Nordic Plus— desaconsejan darle este uso. En particular, Suecia incluye dentro de los sectores focales aquellos en los que interviene por medio de una cooperación delegada silenciosa.

Algunos donantes no consideran jurídicamente posible comprometer recursos

¹¹ Principios de complementariedad del grupo Nordic Plus, noviembre, 2005.

¹² Principios directores 1, 2 y 5 del Código de Conducta europeo sobre división del trabajo en la política de desarrollo.

para un país beneficiario a través de otro donante y necesitan establecer un acuerdo de cooperación bilateral directo con el país que recibe la subvención. Esto se puede considerar como una duplicación que genera costes de transacción innecesarios, pero también puede verse como una protección adicional para el donante líder que limita su responsabilidad frente al país receptor, en caso de una retirada unilateral del socio silencioso. Las ventajas o inconvenientes de esta forma de operar todavía no parecen estar claras.

Tampoco parece haber un consenso en el nivel de «silencio» que debe guardar el socio mandante. A pasar del traspaso de poderes, éste no pierde la responsabilidad de las funciones que delega frente a sus contribuyentes. Si adopta una posición demasiado activa con el fin de asegurarse del buen uso de sus recursos, genera costes adicionales que restan eficacia a los fondos aportados. Por el contrario, permanecer muy al margen de la gestión realizada por el socio activo también puede generar algunos inconvenientes: no sólo no se demuestra interés por la representación ejercida por éste, sino que además, puede restarle poder de influencia en determinadas negociaciones estratégicas.

Existe igualmente un debate en torno a la posible pérdida de visibilidad que genera la cooperación delegada. Al delegar una parte de la cooperación en otro donante, el socio silencioso pierde visibilidad en relación a la situación en la

que se comportaba como un donante activo. Sin embargo, la cooperación delegada también puede percibirse como una forma de mantener una cierta visibilidad en sectores y países que, de otra manera, se tendrían que abandonar. Como se ha visto, los países se están viendo obligados a reducir el número de sectores focales y de países prioritarios para aumentar el nivel de concentración de su AOD. A esta divergencia hay que añadir la cuestión de la reciprocidad, por la cual se ganaría visibilidad en un sector o país pero se perdería en otros.

A pesar de los avances registrados durante los últimos años en el campo de la cooperación delegada, todavía no se dispone de estudios científicos que prueben la efectiva reducción de los costes de transacción asociados a los acuerdos de cooperación delegada, sobre la base de un sistema de indicadores adecuado. Muchos de los donantes —principalmente del grupo Nordic Plus— empiezan a sentir la urgencia de identificar un sistema de monitoreo tal que pueda ser utilizado por todos ellos.

V. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA

La cooperación delegada abre nuevas oportunidades que podrían ayudar a España a conciliar varios de los compromisos adoptados por su política de desarrollo internacional.

Por una parte, se ha duplicado en cuatro años el volumen de los fondos destinados a AOD, logrando un porcentaje equivalente al 0,5% del PNB en el presupuesto 2008 y, por otra, se ha apostado por una mejora significativa de la calidad de la ayuda¹³. Esto implica, entre otras cosas, una mayor especialización y concentración de la ayuda en una serie de sectores y países prioritarios, de manera que se respete un cierto sesgo a favor tanto de los PMA como de los sectores más estratégicos para la reducción de la pobreza y la realización de los ODM¹⁴. También supone un refuerzo de la coordinación de las intervenciones sobre el terreno y la reducción considerable de los costes de transacción y de gestión asociados a la ayuda.

De esta manera, la política de cooperación española se encuentra ante un doble reto: aumentar y reorganizar sustancialmente su AOD. Esto va a tener distintas repercusiones y, en la mayoría de ellas, la modalidad de cooperación delegada se presenta como una forma de suavizar los cambios generados. A continuación se presenta, para cada una de estas repercusiones, el valor añadido que podría aportar el establecimiento de una alianza de cooperación delegada:

- El desarrollo de nuevas relaciones de cooperación con países socios en los que no se tiene experiencia de trabajo. En este caso, la cooperación delegada ofrece la oportunidad a España de intervenir a través de un donante líder bien posicionado y lograr una ayuda de calidad en el país sin incurrir en grandes costes de gestión. Además, esta alianza le brinda la oportunidad de descubrir la problemática de desarrollo del país de forma paulatina.
- El cese o la reducción de la cooperación en los países no prioritarios. El cese implicaría la reorientación de la ayuda hacia otras zonas, por lo que la cooperación delegada no ofrece aquí ninguna oportunidad directa. Sin embargo, en los países no prioritarios en los que se opte por una reducción progresiva de la AOD española, puede ser poco rentable mantener una representación en todos los sectores de intervención. Por medio de un mandato de cooperación delegada con un donante activo que desee fortalecer su posición de líder, se puede lograr mantener una presencia financiera.
- El aumento de la cooperación en los tradicionales países prioritarios donde España tiene experiencia y una ventaja comparativa frente a otros

¹³ En términos tanto de una mayor coherencia y alineamiento de políticas, como de una mejor coordinación, armonización y complementariedad entre actores y donantes o de un refuerzo en la calidad de la gestión de la ayuda.

¹⁴ España asume los compromisos de incrementar la asignación para la cobertura de necesidades sociales, de destinar al menos el 20% de la AOD a los PMA —países principalmente de África Subsahariana donde España no tiene mucha experiencia— y de concentrar el 70% en los llamados países prioritarios con el objetivo añadido de reducir la dispersión de actuaciones tanto en el plano sectorial como geográfico.

donantes. En este caso, la cooperación delegada puede permitir a España asumir la representación de otros socios, reforzando su posición estratégica.

- El abandono de determinados sectores y el refuerzo de la especialización en otros ¹⁵. Si España decide cesar su actividad en un sector altamente dependiente de la cooperación, puede resultar interesante hacerlo de forma progresiva. Un mandato de cooperación delegada en calidad de socio silencioso puede permitirle cumplir con

su objetivo sin necesidad de cortar bruscamente la financiación. Por otra parte, en los sectores en los que España desea aumentar su experiencia, puede resultar muy útil recurrir a un acuerdo de cooperación delegada con vistas a posicionarse como donante líder. Sin embargo, por el momento, la política de cooperación española no ha asumido objetivos de carácter «input» a nivel temático o sectorial. Es decir, no existe el compromiso de destinar un porcentaje mínimo de la AOD a un determinado sector ¹⁶.

¹⁵ Aplicado al ámbito de un país beneficiario concreto, cabe precisar que España se ha comprometido, al igual que el resto de países de la UE, a implementar los marcos de programación conjunta definidos en las conclusiones del Consejo Europeo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de abril de 2006. Estas estrategias de programación conjunta son una manera de proceder a la división del trabajo en la perspectiva de un país de referencia.

¹⁶ A diferencia de lo que sucedía en las políticas de cooperación holandesa y alemana (véanse estudios de caso en los capítulos 3 y 4).

6. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las experiencias estudiadas en este trabajo permiten extraer una serie de conclusiones que corroboran o amplían las lecciones aprendidas en el marco de otras iniciativas similares.

La cooperación delegada permite a un donante autorizar a otro para que actúe en su nombre con el fin de reducir los costes de transacción y aumentar la eficacia de la ayuda. Esta modalidad hace posible cumplir con parte de los compromisos asumidos en la agenda internacional sobre armonización, pero necesita negociarse caso por caso y tomar como referencia el contexto del país y del sector beneficiario.

Existen otras alternativas para lograr estos mismos fines, como pueden ser los fondos temáticos mundiales o un reparto a nivel político internacional de las zonas y sectores de intervención. Estas alternativas pueden resultar, en algunos casos, más interesantes para mejorar la eficacia de la ayuda en términos de armonización y de reducción de costes de transacción.

En los últimos años ha habido un aumento progresivo del uso dado a esta modalidad y todo indica que vaya a proseguir esta misma tendencia. Por una parte, los compromisos asumidos por los donantes en materia de aumento de la ayuda, de dar prioridad a los sectores sociales básicos y a los PMA, de complementariedad y división del trabajo, de especialización y concentración sectorial y geográfica y de racionalización de los re-

ursos de cooperación han abierto nuevas oportunidades para desarrollar este tipo de alianza entre ellos. Por otra parte, los donantes han podido constatar las ganancias asociadas a la realización de estos acuerdos y están poniendo especial énfasis en buscar remedios que permitan reducir las barreras para el establecimiento de los mismos.

LA CONFIANZA ENTRE LAS PARTES ES UN FACTOR TRANSVERSAL CLAVE

El éxito de las experiencias de cooperación delegada estudiadas puede atribuirse, en gran medida, a la estrecha relación de confianza mantenida entre las partes implicadas en el mandato de delegación.

El alto nivel de confianza mutua se basa en la similitud que existe previamente entre los objetivos y la forma de operar de ambas cooperaciones y se alimenta durante el periodo que dura la relación por medio de una comunicación regular en la que el socio mandatario informa al mandante sobre el estado y los resultados alcanzados por sus esfuerzos conjuntos de cooperación.

Sin esta relación de confianza, no parece viable que el donante líder pueda representar al socio silencioso a un coste de gestión reducido que haga interesante la operación. De hecho, cuando las partes confían entre sí, se alcanzan mayores niveles de flexibilidad para adhe-

irse a la forma de trabajar del otro socio y resulta más fácil respetar el reparto de responsabilidades pactado.

EL ORIGEN Y LAS PRINCIPALES MOTIVACIONES DETRÁS DE UNA COOPERACIÓN DELEGADA

Por lo general, los acuerdos de cooperación delegada los fomenta (o los frena) el socio silencioso, pero todas las partes implicadas encuentran una motivación particular para asociarse a ellos.

En los casos estudiados, el mandante busca una manera de satisfacer las decisiones políticas tomadas por su institución de cooperación frente a los ciudadanos-contribuyentes de la AOD. Se trata de: (i) metas presupuestarias adoptadas para garantizar que un porcentaje mínimo se destina al sector de la educación (es el caso de los Países Bajos en Senegal o de la KFW en Mali) o a los PMA (es el caso de Suecia en Mali) y/o (ii) del compromiso de reducir el número de países prioritarios (es el caso de la KFW en Mali). En todos estos casos se persigue, además, el objetivo mundialmente adquirido de rebajar los costes de la AOD para el gobierno y también para la propia institución y mejorar la eficacia de la ayuda brindada. Las experiencias estudiadas surgen también como consecuencia de que el socio silencioso encuentra sobre el terreno un donante líder activo que tiene experiencia y capacidad necesaria para representarle.

Las motivaciones del donante mandatario para asumir la representación del mandante parecen residir, principalmente, en los factores siguientes: (i) su compromiso de contribuir a la agenda de armonización, (ii) las ventajas que conlleva compartir el riesgo y las decisiones en la introducción de un nuevo instrumento de cooperación (es el caso del apoyo presupuestario), (iii) el mayor peso que se obtiene en el diálogo de políticas con el gobierno beneficiario y con el resto de donantes y (iv) la posibilidad de encontrar compensaciones en una remuneración directa negociada con el socio silencioso (es el caso del mandato establecido entre la AFD y la KFW) o en la reciprocidad que se establezca en otros países y sectores (es el caso de los otros dos acuerdos estudiados).

Por su parte, el gobierno receptor de la cooperación objeto de delegación se muestra en todos los casos favorable a este tipo de alianzas. En ocasiones le permite movilizar recursos adicionales (es el caso de Senegal o del acuerdo sueco-holandés en Mali) y en otras no perder la financiación existente en el sector (es el caso del mandato de gestión entre la AFD y la KFW en Mali). Además, de esta alianza entre sus socios bilaterales esperan tener un único interlocutor y una sola manera de abordar y justificar la cooperación utilizada (en términos tanto del enfoque aplicado, como de los procedimientos de gestión y de los instrumentos de rendición de cuentas).

LAS DIFICULTADES RELATIVAS AL PROCESO DE PREPARACIÓN

El proceso de preparación de los acuerdos lleva, en todos los casos estudiados (inclusive en el caso de la renegociación del acuerdo sueco-holandés existente) y a todos los niveles (sede-representaciones de terreno), más tiempo y más recursos de lo que inicialmente se esperaba. Sin embargo, las partes consideran que esta etapa es necesaria y crucial para facilitar luego la implementación de los mismos.

El socio que se propone delegar parte de su cooperación identifica cuál es el donante con mayor capacidad para representarle y le propone asumir las funciones de donante líder. También consulta el parecer del país beneficiario. Pero antes de tomar la decisión final, el mandante necesita asegurarse de que las orientaciones, normas y procedimientos de la cooperación mandatada valdrán para justificar la utilización de sus propios fondos.

Esto puede lograrse gracias a la existencia de una previa y extensa experiencia de colaboración entre las instituciones objeto del acuerdo (es el caso de la AFD y la KfW) o bien mediante la realización de una auditoría de sistemas amplia y detallada que demuestre que ambas cooperaciones son coherentes en todos los planos (es el caso de Suecia y de los Países Bajos). Esta auditoría resulta muy laboriosa y puede llevar varios meses de trabajo. Su interés práctico no es

tanto demostrar que no existen impedimentos para delegar la gestión financiera y administrativa de los fondos, sino mejorar el nivel de conocimiento que el socio silencioso tiene sobre la visión estratégica de cooperación y la forma de funcionar del posible mandatario (importantísimo para alimentar la relación de confianza).

Una vez identificado el donante líder, es esencial que las partes definan con precisión todos los aspectos del contrato que desean establecer entre ellas. Resulta muy útil disponer de lineamientos específicos sobre cooperación delegada para guiar este proceso con éxito. Entre otras cosas, debe alcanzarse un acuerdo sobre: (i) el reparto detallado de responsabilidades (tanto a nivel horizontal entre instituciones, como a nivel vertical entre la sede y la representación de terreno de cada agencia); (ii) la estrategia de cooperación conjunta; (iii) los instrumentos y las modalidades de ayuda más adecuados; (iv) los procedimientos de gestión aplicables; (v) las reglas administrativas y financieras para realizar los desembolsos; (vi) los mecanismos de seguimiento, de evaluación y de control de la calidad de los fondos aportados; (vii) el nivel y la forma de comunicación y de rendición de cuentas entre los socios; (viii) el nivel de visibilidad y de inactividad del socio silencioso.

Los casos estudiados muestran que el proceso de preparación de los acuerdos de cooperación delegada se simplifica mucho cuando las partes tienen expe-

riencia de colaborar bajo esta modalidad de ayuda (es el caso de la AFD y la KFW). También influye positivamente la prioridad política que se conceda al desarrollo de estas estrategias y el grado de flexibilidad que se acepte en relación al uso de los principios y procedimientos del donante aliado.

El establecimiento de los acuerdos de cooperación delegada tiene un coste de montaje importante que puede reducirse cuando ambas instituciones comparten una visión y forma de intervención similares en general (es el caso de los convenios estudiados en Mali) o al menos en el país y/o sector en que se negocia el acuerdo. En este último caso, las agencias a nivel del terreno demuestran tener una gran capacidad para acercar sus posiciones rápidamente y aportan un valor añadido esencial en las negociaciones (es el caso de Senegal).

Los nuevos instrumentos de cooperación facilitan la utilización de la cooperación delegada. Los casos de apoyo presupuestario estudiados en Senegal y Mali muestran que los socios del sector comparten y apoyan una misma visión de desarrollo (definida en la política pública del sector) y utilizan, además, los mismos procedimientos (las reglas nacionales). Las barreras que surgen a la hora de identificar los acuerdos de cooperación son mucho menores, limitándose a posibles factores de discrepancia en la forma de enfocar el diálogo de políticas con el gobierno.

Los obstáculos que surgen en esta fase pueden revestir una dimensión política difícil de superar (por ejemplo, un cambio en las prioridades políticas de cooperación del socio silencioso). Por lo general, suponen una fuerte amenaza para la conclusión efectiva de la alianza de cooperación delegada identificada entre las partes.

En ocasiones, la sede y la representación de terreno pueden tener intereses ligeramente diferentes que crean un *gap* en la percepción de las posibilidades y enfoques de la cooperación delegada y generalmente frenan o retrasan el montaje de la operación (es el caso de Senegal).

La relación «coste-beneficio» asociada a un acuerdo de cooperación delegada se mejora conforme aumenta el valor monetario de la parte delegada, debido al elevado coste que el montaje de estas operaciones conlleva.

LA NECESIDAD DE FORMALIZAR LOS ACUERDOS

En todos los casos estudiados, resulta de gran utilidad tener un contrato escrito y firmado al que referirse a la hora de ejecutar y realizar el seguimiento de las funciones delegadas.

Una vez existe acuerdo sobre todos los detalles que deben guiar el funcionamiento de la relación, la finalización del

convenio no reviste complejidad, pero puede llevar algún tiempo, pues es preciso poner por escrito los resultados de la negociación y validarlos en los respectivos departamentos jurídicos.

Los acuerdos se firman indistintamente a nivel de las sedes o de las representaciones de terreno, en función del nivel de descentralización asumido por cada institución y de la existencia o no de una oficina en el país beneficiario. Pueden adoptar distintas formas, dándole un carácter más o menos contractual a la relación establecida entre las partes.

Algunos donantes no consideran jurídicamente posible comprometer recursos para un país beneficiario a través de un donante y necesitan establecer un acuerdo de cooperación bilateral directo (es el caso de Suecia en el segundo acuerdo establecido con los Países Bajos). En otros casos, la formalización de las relaciones de cooperación se simplifica gracias a que el acuerdo de cooperación delegada establecido entre las partes autoriza al donante líder para firmar bilateralmente cualquier convenio financiero necesario con el país receptor.

LA IMPORTANCIA DE ADHERIRSE A LOS ROLES PACTADOS DURANTE LA REALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN DELEGADA

El éxito de la implementación y del seguimiento de los acuerdos de coopera-

ción estudiados aparece esencialmente marcado por la capacidad de las partes de adherirse a los roles acordados y de mantener en todo momento la relación de confianza que las une. Para ello, las partes dan pruebas de una gran flexibilidad.

Los obstáculos registrados durante la puesta en práctica se limitan, por lo general, a pequeños desajustes operacionales que se solucionan caso por caso y no amenazan la continuidad de los acuerdos. Cuanto más próximos son la visión de cooperación y los procedimientos de gestión y de rendición de cuentas de ambos donantes, y cuanto más precisos son los términos del acuerdo de delegación, menos problemas surgen durante la realización de los mismos.

No se han identificado barreras de carácter político o institucional durante la implementación y el seguimiento de los convenios. Esto se atribuye a dos razones fundamentales: (i) todos estos aspectos suelen quedar integrados durante la fase preparatoria y (ii) las nuevas decisiones políticas no modifican generalmente los acuerdos de cooperación en vigor.

Dependiendo de la repartición de roles pactada (entre los donantes y también con el gobierno beneficiario) y del instrumento de cooperación utilizado (proyecto o apoyo presupuestario), se tiene una mayor o menor implicación de cada una de las partes en la implementación

y el seguimiento de los acuerdos de delegación y de las actividades de cooperación que estos conllevan.

En los casos estudiados, las autoridades nacionales cumplen con su responsabilidad de realizar un proyecto de cooperación específico o de poner en práctica su política nacional sectorial. Para ello, reciben el apoyo financiero de los donantes que se canaliza bajo la forma de una única contribución (salvo en el segundo acuerdo sueco-holandés). En el caso del proyecto cofinanciado por la AFD y la KFW, se aplican principalmente los procedimientos del donante líder y, en el caso del apoyo presupuestario cofinanciado por los Países Bajos y Suecia, los procedimientos nacionales. El gobierno elabora informes de seguimiento (sobre el proyecto concreto o sobre su política en general) y los envía únicamente al donante líder. La calidad de estos informes o el respeto de los plazos no siempre se ajustan a los niveles pactados, pero esta problemática no es específica de los acuerdos de cooperación delegada. En la práctica, las autoridades nacionales son conscientes de la contribución del socio silencioso y aceptan su inactividad.

El donante mandatario representa al mandante de cara al gobierno beneficiario aplicando su propio enfoque de cooperación y sus procedimientos, sin que ello le haga incurrir en un coste adicional significativo. No se han constatado problemas en la canalización de los desembolsos a través del socio activo. Pe-

riódicamente, éste rinde cuentas de los resultados obtenidos con su cooperación conjunta mediante informes, encuentros bilaterales o contactos informales. Se ha comprobado que mantener un nivel de comunicación adecuado sin sobrepasar un cierto coste financiero es de extrema importancia para mejorar el conocimiento, respetar el reparto de roles y mantener la confianza entre las partes.

Los informes adoptan generalmente el formato utilizado por el donante líder (es el caso del acuerdo sueco-holandés), pero también pueden adoptar el del socio silencioso para facilitar su lectura y comprensión (como sucede en el mandato de gestión franco-alemán). En ambos casos, tienen una periodicidad anual y están basados en los informes elaborados por las autoridades del sector. Estos informes sirven al socio silencioso para hacer un seguimiento técnico y justificar financieramente su contribución, pero no necesitan ser validados. Aunque no siempre se ajustan por completo a las exigencias administrativas de este último (es el caso de Suecia en relación a los informes elaborados por los Países Bajos) y en ocasiones presentan algunos retrasos, esto no constituye un obstáculo en la práctica, dado que las partes se muestran flexibles y amplían o discuten estas informaciones durante sus encuentros bilaterales o mediante contactos informales.

Los encuentros bilaterales entre ambos socios (mandante y mandatario) desem-

peñan un papel esencial para asegurar la adecuada realización de los acuerdos de cooperación delegada. En determinadas alianzas se recurre a ellos únicamente cuando surge alguna dificultad o divergencia (es el caso franco-alemán). En otras, se trata de encuentros estatutarios de extrema importancia para hacer el seguimiento de la cooperación delegada (es el caso sueco-holandés). En este último caso, los encuentros bilaterales tienen una periodicidad generalmente anual y permiten, entre otras cosas: (i) evaluar conjuntamente los logros obtenidos por la cooperación; (ii) validar la labor de representación del donante activo; (iii) integrar los puntos de vista del socio silencioso; (iv) decidir los desembolsos futuros; (v) evaluar la relación de cooperación delegada entre las partes; (vi) proponer diversas medidas correctoras cuando se estime necesario, y (vii) confirmar la voluntad de las partes de proseguir la relación que las une.

La intensidad de la comunicación informal que mantienen los representantes de ambas instituciones difiere de un acuerdo a otro (es mucho mayor en el caso sueco-holandés), en función de la problemática abarcada por la cooperación conjunta, del grado de implicación que desea asumir el socio silencioso en el seguimiento y de la capacidad de interrelación que tenga el personal de ambas agencias. En ambos casos, esta comunicación informal demuestra ser de gran utilidad para acelerar las tareas de representación y resolver malentendi-

dos, sin apenas restar tiempo de gestión.

Las experiencias estudiadas demuestran que permanecer silencioso es más difícil de lo que cabría esperar. En ambos casos, el socio silencioso se deja representar por el mandatario ante las autoridades nacionales y el resto de donantes, dando muestras de su confianza en la capacidad que éste tiene para representarle. Sin embargo, su implicación en el seguimiento de la cooperación conjunta llega a alcanzar niveles muy diferentes. De hecho, en algunos casos resulta más estratégico que el socio mandante adopte un papel activo, pero esto funciona cuando se hace a petición del mandatario.

Concretamente, el nivel de implicación es mucho mayor en el caso sueco-holandés, caracterizado por los elementos siguientes: (i) el reto de lograr un diálogo de políticas de calidad mediante un instrumento muy novedoso para el país beneficiario; (ii) la existencia de una representación sobre el terreno de ambos socios; (iii) el compromiso asumido por el socio silencioso de representar activamente a otro donante en relación a las funciones delegadas y (iv) el alto compromiso que Suecia asume ante sus ciudadanos respecto de la correcta utilización de su AOD (responsabilidad que no transfiere mediante la delegación).

En el caso franco-alemán, el socio silencioso adopta una posición prácticamen-

te inactiva. Alemania no considera necesario realizar un seguimiento más activo de su contribución debido, entre otras cosas, a los factores siguientes: (i) la problemática del proyecto reviste un carácter operacional que no requiere elevados niveles de influencia política en el sector y (ii) ambos donantes son tan similares entre sí y comparten una visión y una forma de operar en relación al proyecto tan próxima, que la relación de confianza es casi perfecta.

Las experiencias estudiadas demuestran que los papeles asumidos por las sedes y las representaciones de terreno son complementarios entre sí y que ambos niveles pueden aportar un valor añadido en el marco de los acuerdos de cooperación delegada. Sin embargo, es fundamental que estos papeles queden claramente definidos y sean del conocimiento de todas las partes y niveles implicados para facilitar la comunicación y acelerar la resolución de eventuales problemas.

Por último, cabe destacar la complejidad que puede llegar a producir un acuerdo de cooperación delegada superpuesto en la relación de delegación inicial, especialmente cuando dicha alianza no se establece directamente entre el socio silencioso y el donante líder real (es el caso del convenio sueco-noruego en el marco del acuerdo sueco-holandés). El resultado apreciado es que, a pesar de que

permite movilizar mayores recursos financieros, se generan costes adicionales y se ralentiza el proceso de diálogo necesario para salvaguardar la relación de confianza que les une.

LOS PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS EN LA PRÁCTICA

Gracias a las alianzas suscritas entre los cinco donantes bilaterales estudiados, el país beneficiario evita perder fuentes de financiación adquiridas y logra movilizar recursos de cooperación adicionales¹.

La contribución financiera canalizada mediante acuerdos de cooperación delegada tiene un coste de transacción para las autoridades malienses muy inferior al que tendría si todos los donantes intervinieran de forma activa. Esto se logra principalmente porque se reduce el número de interlocutores del gobierno y se armonizan diversos procedimientos y criterios de seguimiento.

Los costes de gestión de la ayuda soportados por los donantes también se reducen globalmente, sobre todo después de haber quedado establecidos los acuerdos. Los socios silenciosos logran en ambos casos realizar una intervención de calidad, sin necesidad de mantener una presencia activa y soportar los

¹ El volumen de las subvenciones que se canalizan a través de estos acuerdos en el sector de la educación en Mali llega a representar un 13% de la financiación exterior del sector en 2005.

altos costes administrativos que esto conlleva. Por otra parte, los donantes líderes representan los intereses de los aliados aprovechando diversas economías de escala, lo que les permite obtener mayores resultados a un coste relativamente inferior.

La ayuda adicional movilizada reviste una mayor eficacia debido también a la mejora de la coordinación de las intervenciones sobre el terreno (en el caso del proyecto, se evitan posibles duplicaciones o vacíos, y en el caso del apoyo presupuestario, se aseguran metas viables para evaluar el avance de la política nacional).

Las experiencias de cooperación delegada contribuyen a fortalecer las funciones de control y liderazgo de las autoridades, gracias al refuerzo de la coordinación de la ayuda y a la reducción de los costes de transacción.

El aporte financiero adicional que se inyecta gracias a las alianzas de cooperación delegada contribuye a mejorar los indicadores técnicos del sector, sumándose al resto de recursos de cooperación y propios del país. Aunque resulta imposible identificar cuál es la parte de progreso debida a estos acuerdos, al tratarse de una ayuda de relativa mayor calidad, cabe pensar que ésta contribuye en una proporción superior al resto.

El reparto de tareas permite mejorar la eficacia global de AOD en el país benefi-

ciario, debido a la mayor especialización adquirida por los donantes y a una mejor cobertura de las distintas áreas temáticas.

Inversamente a lo que le sucede al donante líder, el socio que delega pierde presencia en el área o zona estratégica de la cooperación delegada (se pierden la experiencia y los contactos que pudiera tener). Sin embargo, esto le permite especializarse y mejorar su posición estratégica en otras áreas o zonas, contribuyendo a alimentar una relación de reciprocidad.

Además, las alianzas estudiadas ayudan a estrechar las relaciones que estas instituciones mantienen entre sí y a capitalizar, a través de sus sedes, la experiencia positiva en otros países y sectores.

Las alianzas de cooperación delegada no siempre generan una pérdida de visibilidad. A veces son una forma de mantener una cierta visibilidad en sectores y países que, de otra manera, se tendrían que abandonar para cumplir con los compromisos de concentración de la ayuda.

Los acuerdos estudiados ayudan a los donantes a poner en práctica sus compromisos internacionales adquiridos con el fin de mejorar la eficiencia de la AOD y/o de dar prioridad al desarrollo de la educación primaria universal.

UN SEGUIMIENTO INSUFICIENTE DE LOS RESULTADOS LOGRADOS

Las experiencias de cooperación delegada estudiadas no son objeto de una evaluación rigurosa —basada en indicadores adecuados—, ni mientras están en vigor los acuerdos ni al término de los mismos. Por una parte, los actores implicados en estos acuerdos no lo

consideran una prioridad y, por otra, tampoco disponen de los lineamientos y de los instrumentos de análisis necesarios.

Existe la urgencia cada vez más visible de identificar un sistema de monitoreo para hacer el seguimiento de los resultados logrados en el marco de estas experiencias de cooperación delegada.

ANEXOS

ANEXO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO SOBRE COOPERACIÓN DELEGADA

1. ANTECEDENTES

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina ha puesto en marcha recientemente un programa de investigación sobre «Calidad de la Ayuda al Desarrollo». En el marco de este programa se ha decidido priorizar los temas relacionados con la aplicación y puesta en marcha de la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda y en especial sus compromisos sobre la apropiación, armonización, alineamiento y gestión basada en resultados.

La cooperación delegada, si bien es un mecanismo complejo política y administrativamente, está tomando cada día mayor importancia como estrategia para cumplir con los compromisos en materia de armonización. Si bien todavía la experiencia internacional no es muy amplia, algunos donantes como Reino Unido, Suecia, Francia u Holanda han avanzado en la puesta en práctica de este tipo de acuerdos. La cooperación española, a través de su Plan Director 2005-2008, ha asumido los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda y en un contexto de aumento importante de la AOD española y del peso específico de la cooperación hacia África Subsahariana, la cooperación delegada se convierte en una estrategia esencial sobre la que es necesario profundizar y tener mayores conocimientos.

La Fundación Carolina firmó durante el año 2005 un Convenio de colaboración con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del MAEC, entre cuyos productos se encuentra la elaboración de un estudio sobre cooperación delegada.

2. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio será analizar y valorar algunas de las recientes experiencias de coope-

ración delegada llevadas a cabo por otras cooperaciones bilaterales en África Subsahariana, con el fin de obtener ciertas pautas sobre su potencial aplicación en el marco de la cooperación española.

Para ello, el estudio constará de las siguientes partes:

- Descripción del marco teórico en el que opera la cooperación delegada en función de la Declaración de París y los lineamientos de la OCDE sobre cooperación delegada.
- Descripción y análisis de dos estudios de caso sobre experiencias de cooperación delegada en África Subsahariana, haciendo hincapié en el proceso mediante el que las agencias llegan a este acuerdo y sus diferentes motivaciones, así como el contenido de sus acuerdos y sus mecanismos de negociación, reporte y rendición de cuentas. Si bien los estudios de caso no se centrarán en los aspectos administrativos (porque varían mucho en función de cada agencia bilateral) se reflejará de manera sucinta el tipo de obstáculos administrativos que las agencias deben afrontar en los acuerdos de cooperación delegada.
- Lecciones aprendidas de la experiencia reciente y recomendaciones a corto y medio plazo para la cooperación española en materia de cooperación delegada.

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El estudio constará de tres fases:

- Fase de arranque del estudio, en la que se realizarán los análisis documentales y bibliográficos necesarios, se perfilará el trabajo de campo definiendo los estudios de caso y se fijará la estructura final del documento.
- Fase de estudios de caso. Se realizarán dos estudios de caso, uno de ellos en Senegal basado en la experiencia de la cooperación ho-

Anexo 1. Términos de referencia para la elaboración de un estudio sobre cooperación delegada

landesa y la Agencia Francesa de Desarrollo en el sector de la educación y otro a determinar durante la fase de arranque del estudio (podría ser Etiopía, Mozambique, Malawi, Níger, etc.). Para ello se analizará la documentación relevante y se realizarán entrevistas en profundidad con actores clave.

- Fase de elaboración de recomendaciones. Sobre la base de las conclusiones de los estudios de caso y una serie de entrevistas con actores clave de la cooperación española se elaborarán recomendaciones para la puesta en marcha de operaciones de cooperación delegada por parte de la cooperación española.

ANEXO 2. CUADRO RESUMEN DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE LOS DONANTES DEL NORDIC PLUS

	Norway	Ireland	United Kingdom	Sweden	The Netherlands	Denmark	Finland
Poverty reduction objective	●	●	●	●	●	●	●
Expressed link to MDGs	●	●	●	●	●	●	●
Coherence of policy issues	●	●	●	●	●	●	●
Priority sectors and themes	Governance, environment, gender, energy	Education, health, water, governance, private sector, HIV/AIDS	-	-	Education, health, HIV/AIDS, environment and water	Agriculture, health, education, water/sanitation, transport, environment, business	-
Themes that cut across sectors	Peace building, gender, environment, HIV/AIDS	Gender, Governance, HIV/AIDS, environment	Governance, gender, conflict, HIV/AIDS	Perspectives: - the poor - rights. Central components: Democracy and good governance, human rights and gender, Sustainable dev, environment, economic growth, social development. Others: conflict-prevention, global common goods	Sustainable development, business sector, reproductive health, HIV/AIDS, Governance	Cross-cutting: Gender, Governance, Environment. Themes: globalisation, conflict, children and youth, HIV/AIDS	Gender, rights and equal participation of marginalized groups, environment
Environmental assessment required	-	-	●	●	-	●	(●)
Operational Policies							
Adheres to aid effectiveness	●	●	●	●	●	●	●
Guidelines for DC (besides Nordic + guide)	-	-	(●)	●	●	(●)	-
Assessment tools for country analyses	-	(●)	(●)	(●)	●	(●)	-
Assessment tools for aid modalities	(●)	-	(●)	(●)	●	(●)	-
TA in capacity building highlighted	-	-	●	-	-	●	(●)
Organisation and Management							
Decentralisation	●	-	●	●	●	●	(●)
Decision-making in field	Unlimited based on annual plan	Less 100,000 EUR/D	Depends on authority level of head	Based on annual plan	Based on annual plan	Less 5 mio. DKK	Limited apart from pilot embassies
Decisions in HQ	MOU, Budget support	Above 100,000 EUR/D	Depends on level of staff	Budget support	Budget support	Over 10 mio. DKK to board	Adult Responsibility
Programme Management							
Partner responsible for programme development	●	-	-	●	(●)	-	-
Concept note required	●	●	●	●	-	●	-
Programme doc. LFA-based	(●)	●	●	●	●	●	●
Organisational assessment tool	-	-	(●)	(●)	●	-	-
Budget assessment uses joint standards (WS etc.)	(●)	●	(●)	(●)	(●)	(●)	(●)
Independent appraisal required	● + 10 mio. AOK	-	-	-	-	● + 10 mio. DKK	●
Reviews required	● Mid term & end 50 mio. NOR	-	-	-	●	●	(●)
Annual programme meeting required	(●)	-	-	-	-	●	-
Reporting and work plan minimum	● Annual	-	-	-	●	● Annual	-
Completion report mandatory	●	●	●	-	●	●	●
Monitoring							
Result measurement linked to MDGs, PRSP, nat. sector monitoring	●	●	●	●	●	●	●
Evaluations follow DAC guidelines	●	●	●	●	●	●	●
Agreements							
Use of Nordic+ JFA	●	●	●	●	●	●	●
Use of Treaty-language	●	-	-	●	-	-	●

sigue ➡

Anexo 2. Cuadro resumen de similitudes y diferencias entre las políticas...

	Norway	Ireland	United Kingdom	Sweden	The Netherlands	Denmark	Finland
Financial management							
Budget calendar year and specify	⊙ (Carry over to next) By country	⊙ By sector in partner country	⊙ By country	⊙ By region	⊙ By policy theme	⊙ By country and sector	⊙ Bilateral framework
Cash (c)- or accrual (a)-based accounting	c	c	a	c	c	a	a
Result management required	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-
Audit by international standards	(⊙)	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Prior disbursement on request	⊙	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙
Anti-corruption analysis required	⊙	-	(⊙)	⊙	-	(⊙)	⊙
Accountability							
Clear guidelines for response to non-adherence to agreements	-	-	-	-	⊙	-	-

Fuente: COWI (2006): *Barriers to Delegated Cooperation: Joint Assessment of Policies and Administrative Procedures, Revision 1 with inclusion of Finland, Nordic Plus.*

ANEXO 3. LISTA DE PERSONAS CONTACTADAS DURANTE EL ESTUDIO

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Ana Rosa Alcalde	CeALCI, Fundación Carolina
Ignacio Soletó	CeALCI, Fundación Carolina
Ana Lara	DGPOLDE, MAEC
Adán Ruiz	DGPOLDE, MAEC
Diego Iceta	DGPOLDE, MAEC
Carlos Andrés Asenjo	DGPOLDE, MAEC
Juan Frutos	DGPOLDE, MAEC
Enrique del Olmo	SECI, MAEC
Beatriz Morán	Vicesecretaría General, AECl, MAEC
Manuel de la Iglesia-Caruncho	Comisionado para la reforma de la AECl, MAEC
Manuel Bernal	Embajada de España en Mali
Paal Aavatsmark	DGDEV, CE
Patrice Lenormand	DGDEV, CE
Mauro Galluccio	DGDEV, CE
Mathias Robert	Delegación de la CE en Mali
Anne-Claire Pernoud	Delegación de la CE en Mali
Sigrid Willibald	Consultora de la CE
Simon Mizrahi	CAD/OCDE
Alison Evans	<i>Overseas Development Institute</i>
Tim Williams	División de Desarrollo Global Efectivo, DFID
Sue Bassett	División de Desarrollo Global Efectivo, DFID
Marcus Manuel	División de Desarrollo Global Efectivo, DFID
Guy Howard	Departamento de Eficacia y de Calidad de la Ayuda, DFID
Karl-Anders Larsson	Departamento de Políticas y Metodología, ASDI
Ulrika Broback	Departamento para la Democracia y el Desarrollo Social (Salud)
Anna Haas	Ex Departamento para la Democracia y el Desarrollo Social (Educación)
Karin Elfving	Representación de la ASDI en Mali
Tineke Roholl	Departamento de Eficacia y de Calidad de la Ayuda, MAE Países Bajos
Joris van-Bommel	División de Educación, MAE Países Bajos
Jaap Jan Speelman	Embajada de los Países Bajos en Senegal
Franke Toornstra	Ex Embajada de los Países Bajos en Senegal
Jacob Waslander	Embajada de los Países Bajos en Mali
Bert Huguenin	Embajada de los Países Bajos en Mali
Monique Kamphuis	Embajada de los Países Bajos en Mali
Philippe Chedanne	División Diálogo Institucional Estratégico, AFD
Lan Phan	División Diálogo Institucional Estratégico, AFD
Lionel Cafferini	Ex Representación de la AFD en Senegal
Isabelle Gningue	Representación de la AFD en Senegal
Jean François Vavasseur	Representación de la AFD en Mali
Vincent Douillet	Representación de la AFD en Mali
Yasmin Tawfik	Departamento Políticas Cooperación Financiera, KfW
Bruno Schoen	Ex Departamento Regional África del Oeste y Actual Departamento de Estrategia y Metodología, KfW
Markus Faschina	Ex Representación de la KfW en Mali
Nouhoum Ganaba	Representación de la KfW en Mali
Dirk Betke	Representación de la GTZ en Mali
Abdoulaye Zono	Representación de la GTZ en Mali
Georges Mure-Ravaud	Dirección Presupuesto, MEF, Mali
Youba Ba	Dirección Administrativa y Financiera, MEN, Mali
Ibrahima Sanogo	Dirección Administrativa y Financiera, MEN, Mali

sigue ►

Anexo 3. Lista de personas contactadas durante el estudio

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Abdoulaye Ouedraogo Issa Gnambelé Sr. Touré Abdoulaye Dieng M. Sagna Mbaye Mdoumbé Guèye Seye Diaba Diack	Dirección Administrativa y Financiera, MEN, Mali Célula de Planificación Estadística, MEN, Mali Dirección Cooperación Internacional, MAEME, Mali Secretario Ejecutivo PCRBF, MEF, Senegal Servicio de Administración y Gestión, ME, Senegal Dirección de la Planificación (DPRE), ME, Senegal Dirección de la Planificación (DPRE), ME, Senegal

ANEXO 4. AGENDA DE LAS MISIONES REALIZADAS DURANTE EL ESTUDIO

1. MISIÓN EN MADRID, DICIEMBRE 2006	
FECHAS	INSTITUCIONES VISITADAS
20 diciembre	CeALCI, Fundación Carolina DGPOLDE, MAEC
2. MISIÓN EN MADRID, ENERO 2007	
FECHAS	INSTITUCIONES VISITADAS
16 enero	Vicesecretaría General, AECl, MAEC Comisionado para la reforma de la AECl, MAEC SECl, MAEC
3. MISIÓN EN BRUSELAS, MARZO 2007	
FECHAS	INSTITUCIONES VISITADAS
28 marzo	DGDEV, CE
4. MISIÓN EN BAMAKO, ABRIL 2007	
FECHAS	INSTITUCIONES VISITADAS
16 abril	Representación de la KFW
17 abril	Representación de la GTZ Representación de la AFD Delegación de la CE
18 abril	Dirección Administrativa y Financiera, MEN Embajada de España Embajada de los Países Bajos
19 abril	Dirección de Presupuesto, MEF Representación de la ASDI Célula de Planificación Estadística, MEN

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (2006): *Aide mémoire de la mission d'évaluation du concours de l'AFD au Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation du Sénégal (7-11 mayo)*. París: AFD.
- (2006): *Liste des partenaires techniques et financiers du secteur éducation au Sénégal*. Dakar: Borrador de noviembre 2006.
- (2006): *Proposition de mandat de l'AFD en qualité de Chef de file des PTF du Cadre Partenarial de l'éducation*. Bamako.
- (2006): *Compte rendu de réunion entre le SCAC-AFD et le Directeur de la Planification et de la Reforme de l'Éducation (3 novembre 2006)*. Dakar.
- y COOPERACIÓN FINANCIERA ALEMANA (2001): *Contrat de Mandat de Gestion pour l'exécution du Projet de promotion de l'éducation de base en 5^{ème} région du Mali dans le cadre du PISE I*. París y Frankfurt: AFD y KFW.
- AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y GOBIERNO DE NORUEGA (2005): *Agreement between Sweden and Norway Concerning Development Co-operation in Mali*. Estocolmo y Oslo: Reinos de Suecia y de Noruega.
- ASDI (2000 y 2002): *Policy on Sector Programme Support*. Estocolmo: ASDI.
- (2005): *Sida at Work, a Manual on Contribution Management*. Estocolmo: ASDI.
- BANCO EUROPEO DE INVERSIÓN, AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO Y KFW (2005): *Letter of Intent*. Luxemburgo: BEI, AFD y KFW.
- BANCO MUNDIAL (2007): *Présentation «Coordination des partenaires techniques et financiers au Mali: Programme de travail sur la période avril-septembre 2007»*. Bamako.
- CAD/OCDE (2003): *DAC Guidelines and Reference Series, Good Practices Papers. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Chapter 6: Delegated Co-operation*. París: Servicio de Publicaciones de la OCDE, www.oecd.org/dac.
- CAPRIO, GIOVANNI Y BAGAYOKO, SINSÉ (2006): *Rapport de la Mission d'Évaluation de la Gestion des Finances Publiques*. Bamako: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.
- ; PALACIO, ESTHER Y DIALLO, AMADOU (2007): *Public Expenditure Financial Assessment*. Borrador de agosto 2007.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: «Proposal for an Action Plan on EU Aid Effectiveness»*. Bruselas: UE.
- (2007): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: «Proposal for a EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy»*. Bruselas: UE.
- (2007): *Terms of References for a Study on Co-financing*. Bruselas: UE.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007): *Présentation «Déclaration de Paris sur l'harmonisation*

- sation et l'alignement de l'aide: Aperçu et mise en contexte dans le cas du Mali». Bamako.
- COMPAGNÍA MAECO (2006): *Audit financier du PISE I, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005*. Bamako: MEN de Mali.
- CONSEIL DES MINISTRES (2006): *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, 2^{ème} Génération 2007-2011*. Bamako: République de Mali.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006): *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil d'avril 2006, intitulées «Financement de l'aide au développement et efficacité de l'aide: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide»*. Bruselas: UE.
- (2006): *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil d'octobre 2006 sur des principes directeurs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail: «Complémentarité et division du travail: préparation du débat d'orientation sur l'efficacité de l'aide»*. Bruselas: UE.
- (2007): *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council: «EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy»*. Bruselas: UE.
- CONSEJO DE MINISTROS (2006): *Estrategia de Crecimiento y de Reducción de la Pobreza (2006-2010)*. Dakar: República de Senegal.
- COWI (2006): *Barriers to Delegated Cooperation: Joint Assessment of Policies and Administrative Practices of the Nordic Plus donors, Revision 1 with inclusion of Finland*. Norad on behalf of Nordic Plus.
- (2006): *Barriers to Delegated Cooperation: Lessons Learnt*, Norad on behalf of Nordic Plus.
- CRÉPU, JEAN (2007): *Documental «Mali, sur le chemin de l'école»*. Paris: AFD.
- DEPARTAMENTO HOLANDÉS DE COOPERACIÓN CULTURAL, EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN Y DEPARTAMENTO SUECO PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO SOCIAL (2002): *Agreement between the Government of the Netherlands and the Government of Sweden Concerning Development Co-operation in the Education sector in Mali*. La Haya y Estocolmo: Reinos de los Países Bajos y de Suecia.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO (2007): *Plan Anual de Cooperación Internacional, 2007*. Madrid: MAEC.
- (2007): *Guía técnica para la puesta en marcha de ayuda programática*. Madrid: Borrador de abril 2007.
- DIVISIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO (2004): *Compte rendu de la mission du M. Koopmans*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.
- (2006): *Aide mémoire: Mission de faisabilité de la mise en place d'une coopération déléguée au niveau du secteur de l'éducation au Sénégal (5-10 marzo)*. La Haya: Mi-

nisterio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

DIVISION OF DEVELOPMENT EDUCATION AND INFORMATION (2004): *Harmonisation and Coordination of Donor Practices in German Development Cooperation*. Bonn: Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

DORLÉANS, MARIE (2006): *Assessment of Sector Budget Support to Education in Mali*. Oslo: NORAD.

EMBAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS EN MALI Y DEPARTAMENTO DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO SOCIAL (2005): *Amendment of the Arrangement between the Government of the Netherlands and the Government of Sweden Concerning Development Co-operation in the Education Sector in Mali, Signed in January-February 2002*. Bamako y Estocolmo: Reinos de los Países Bajos y de Suecia.

EMBAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS Y REPRESENTACIÓN DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MALI (2006): *Memorandum of Understanding between the Netherlands and Sweden Concerning a Delegated Partnership in Support of PISE II in Mali, 2006-2008*. Bamako: Reinos de los Países Bajos y de Suecia.

ESTADO ESPAÑOL (1998): *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/98)*. Madrid: BOE de 7 de julio de 1998.

FINANCIAL AND ECONOMIC AFFAIRS DEPARTMENT, LEGAL AFFAIRS DEPART-

MENT AND SECTOR-WIDE APPROACH SUPPORT GROUP (2002): *Memorandum on Silent Partnerships: Cofinancing by Bilateral Partners*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

—(2005): *Updated Memorandum on Harmonisation and Alignment: The Role and Contribution of Delegated Cooperation/Silent Partnerships*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2007): *Mali – Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Extension of Commitment Period (including Informational Annex)*. Washington: FMI.

—(2007): *Senegal Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*. Washington: FMI.

FORO DE ALTO NIVEL (2000): *Declaración a favor de la Educación Para Todos (EPT)*. Dakar, www.unesco.org.

—(2000): *Declaración del Milenio*. Nueva York, www.un.org.

—(2002): *Consenso de Monterrey: Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo*. Monterrey, www.un.org.

—(2003): *Declaración de Roma sobre la Harmonización*. Roma, www.oecd.org.

—(2004): *Declaración de la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre la Gestión de la Financiación para el Desarrollo Basada en Resultados*. Marrakech.

- (2005): *Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda*. París, www.oecd.org.
- GOBIERNO DE SENEGAL Y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2006): *Matrice commune de suivi du PEDF II*. Dakar: Borrador de abril 2006.
- GUSTAFSSON, INGEMAR (2005): *Questions and Answers on Programme Based Approaches. Appendix 1: Reference Document on Delegated Cooperation*. Suecia: Edita Communication AB (Sida, Department for Policy and Methodology), www.sida.se/publications. Art. n° Sida23295en, pp.12-18.
- HASEGAWA, YUSUKE (2002): *Trends in Aid by Major Aid Agencies*.
- INICIATIVA INTERNACIONAL (2002): *Iniciativa Vía Rápida de Educación Para Todos*. www.fasttrackinitiative.org.
- KOOPMAN, HANKE (2005): *Paper on Silent Partnership Commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life*. París: UNESCO.
- LARSSON, CHRISTINA Y HAAS, ANNA (2006): *Assessment Memo: Swedish Financial Contributions to the National Education and Health Programmes in Mali through Delegated Cooperation with the Netherlands*. Estocolmo: ASDI.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2005): *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*. Madrid: MAEC.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE LOS MALIENSES DEL EXTERIOR Y EM-BAJADA DE LOS PAÍSES BAJOS EN MALI (2002): *Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au MEN pour le PISE I (2002-2004) du PRODEC*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- (2004): *Premier Avenant à l'Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au MEN pour le PISE I (2002-2004) du PRODEC*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- (2005): *Deuxième Avenant à l'Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au MEN pour le PISE I (2002-2004) du PRODEC*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- (2005): *Troisième Avenant à l'Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au MEN pour le PISE I (2002-2004) du PRODEC*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- (2006): *Quatrième Avenant à l'Accord relatif à l'appui financier des Pays-Bas au MEN pour le PISE I (2002-2004) du PRODEC*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- (2006): *Accord de Financement relatif à un Appui Budgétaire Sectoriel, Éducation, PISE II (2006-2008)*. Bamako: República de Mali y Reino de los Países Bajos.
- y REPRESENTACIÓN DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MALI (2006): *Accord de Financement relatif à un Appui Budgétaire Sectoriel en faveur du PISE II (2006-2008)*. Bamako: República de Mali y Reino de Suecia.

- (2006): *Prorogation de l'Accord Général de Coopération au Développement, signé le 21 septembre 2004 entre le Gouvernement de la Suède et le Gouvernement de Mali*. Bamako, República de Mali y Reino de Suecia.
- y AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2004): *Accord General de Cooperation au Développement*. Bamako, República de Mali y Reino de Suecia.
- (2005): *Amendement à l'Accord Général de Coopération au Développement, signé le 21 septembre 2004 entre le Gouvernement de la Suède et le Gouvernement de Mali*. Bamako, República de Mali y Reino de Suecia.
- y REPRESENTACIÓN DE LA AFD EN MALI (2001): *Convention de financement pour le Projet de promotion de l'éducation de base en 5^{ème} région du Mali*. Bamako: República de Mali y AFD.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y DE FINANZAS (2007): *Projet de Plan national d'actions sur l'efficacité de l'aide au développement pour la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris (2007-2009)*. Bamako: Borrador de marzo 2007.
- y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2006): *Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires*. Bamako: República de Mali.
- y — (2007): *Avant-Projet d'Arrangement Spécifique relatif à l'Appui Budgétaire Général en faveur du Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2007-2011*. Bamako: Borrador de marzo 2007.
- ; MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN NACIONAL; MINISTERIO DEL EMPLEO Y DE LA FORMACIÓN NACIONAL Y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2006): *Arrangement Spécifique relatif à l'Appui Budgétaire Sectoriel en faveur du PISE II*. Bamako: República de Mali.
- ; MINISTERIO DE LA SALUD Y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2006): *Arrangement Spécifique relatif à l'Appui Budgétaire Sectoriel en faveur des Secteurs Sanitaire et Social*. Bamako: República de Mali.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2003): *Programme de Coordination de Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF)*. Dakar, República de Senegal, Decreto n° 5222 del 30 de julio de 2003.
- (2006): *Plan d'action pour la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris*. Dakar, República de Senegal.
- (2006): *Presupuesto General del Estado 2006*. Dakar, República de Senegal.
- (2006): *Segunda encuesta senegalesa dirigida a las familias en el periodo 2001-2002 (ESAM-II)*. Dakar, República de Senegal.
- y MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN (2005): *Lettre de Politique Générale du Secteur de l'Éducation et de la Formation*. Dakar: República de Senegal.
- MINISTERIO DE FINANZAS Y AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (2007): *Convention de financement de l'appui budgétaire français au PDEF 2007-2009*. Dakar: República de Senegal y AFD.

- MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN (2006): *Cadre de Dépenses à Moyen Terme du secteur de l'éducation 2006-2008*. Dakar: República de Senegal.
- MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN DE MALI, AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO, COOPERACIONES FINANCIERA Y TÉCNICA ALEMANAS Y AGENCIA DE EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES PROMOTORAS DE EMPLEO (2001): *Convention séparée de projet Concernant le Projet de promotion de l'éducation de base en 5^{ème} région du Mali 2001-2005*. Bamako: República de Mali, AFD, KFW y GTZ.
- MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN NACIONAL (1999): *Loi d'orientation du système éducatif*. Bamako: República de Mali.
- (2000 y 2006): *Lettre de Politique Éducative du Mali*. Bamako: República de Mali.
- (2000-2010): *Programme Décennal de Suivi de l'Éducation (PRODEC)*. Bamako: República de Mali.
- (2001-2004): *Premier Programme d'Investissement du Secteur de l'Éducation (PISE I)*. Bamako: República de Mali.
- (2005): *Rapport Annuel du Projet de Promotion de l'Éducation de Base en 5^{ème} région*. Bamako: República de Mali.
- (2006): *Cadre de Dépenses à Moyen Terme du Secteur de l'Éducation (2006-2008)*. Bamako: República de Mali.
- (2006): *Cadre logique du PISE II (2006-2008)*. Bamako: República de Mali.
- (2006): *Deuxième Programme d'Investissement du Secteur de l'Éducation 2006-2008 (PISE II)*. Bamako: República de Mali.
- (2006): *Proposition de plan d'action pour la mise en oeuvre accélérée du PISE II en faveur du scolarisation primaire universelle*. Bamako: República de Mali.
- (2006): *Rapport Technique et Financier du PISE, du 1^{er} janvier au 30 juin 2006*. Bamako: República de Mali.
- y COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (GTZ) (2002): *Convention de maîtrise d'œuvre de la mobilisation sociale dans le cadre du Projet d'amélioration de l'offre de l'enseignement fondamentale en 5^{ème} région (Mopti)*. Bamako.
- y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2001 y 2006): *Cadre Partenarial entre le Ministère de l'Éducation Nationale et ses Partenaires Techniques et Financiers*. Bamako: República de Mali.
- y — (2007): *Aide mémoire: Première mission conjointe de suivi du PISE II (9-26 febrero)*. Bamako: República de Mali.
- MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN Y MINISTERIO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1998): *Programme Décennale de l'Éducation et de la Formation 1998-2008*. Dakar: República de Senegal.
- ; MINISTERIO DE ECONOMÍA Y DE FINANZAS Y SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS (2006): *Lettre d'entente concernant le processus d'harmonisation des aides en appui au programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF)*. Dakar: Borrador de noviembre 2006, República de Senegal.

- NORAD (2005): *Development Cooperation Manual*. Oslo: Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego.
- NORDIC PLUS (2003): *Joint Action Plan on Harmonisation 2003-2005*.
- (2004): *Joint Financing Arrangements in Programme Support*.
- (2004): *Joint Procurement Policy*.
- (2005): *Complementarity Principles*.
- (2006): *Practical Guide to Delegated Cooperation*.
- (2006): *Template for Arrangements on Delegated Cooperation*.
- PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (2006): *Aide mémoire de la mission de supervision du PEDF du mars 2006*. Dakar: Grupo Temático sobre Educación.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2006): *Informe Mundial de Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
- RENZIO, PAOLO DE; BOOTH, DAVID; ROGERSON, ANDREW Y CURRAN, ZAZA (2005): *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*. Londres: Working paper 248, Overseas Development Institute.
- ROBERT, FRANÇOIS (2006): *Rapport sur l'évaluation technique de la candidature du Sénégal à l'Initiative Fast Track*. París: AFD.
- SOCIOS TÉCNICO-FINANCIEROS ADSCRITOS AL SECRETARIADO DE LA INICIATIVA «FAST TRACK» (2006): *Evaluation et endossement de la stratégie sectorielle éducation du Sénégal en vue d'atteindre l'objectif d'une scolarisation primaire complète en 2015*. Dakar: Secretariado de la Iniciativa «Fast Track».
- (2006): *Evaluation et endossement de la stratégie sectorielle du Mali pour l'atteinte des objectifs de scolarisation primaire universelle*. Bamako: Secretariado de la Iniciativa «Fast Track».
- UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DE ÁFRICA DEL OESTE (2007): *Estadísticas y criterios de convergencia*. Senegal y Mali.
- UNIÓN EUROPEA (2006): *Consenso Europeo de Desarrollo (2006). Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la UE*. Bruselas: UE, Boletín Oficial C-46 del 24 de febrero de 2006.
- WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS AND DONOR PRACTICES (2007): *Revised Draft Terms of Reference for a Compendium of Good Practices on Division of Labour*. París: OCDE/CAD.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECI (D)	Agencia Española de Cooperación Internacional (para el Desarrollo)
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AGETIPE	Agencia de Ejecución de Obras Civiles Promotoras de Empleo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI/SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ <i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversión
BM	Banco Mundial
CAD/OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CE	Comisión Europea
CeALCI	Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
DESO	Departamento de Educación de la ASDI
DFID	Departamento de Gran Bretaña para el Desarrollo Internacional
DG-DEV	Dirección General de Desarrollo de la CE
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EPT	Educación Para Todos
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ESAM	Encuesta sobre el Consumo de las Familias (Senegal)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GABSE	Grupo de Apoyo Presupuestario al Sector de la Educación
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
JICA	<i>Japanese International Cooperation Aid</i>
KFW	Cooperación Financiera Alemana
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAEME	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Malienses del Exterior
ME	Ministerio de la Educación (Senegal)
MEF	Ministerio de Economía y de Finanzas
MEFP	Ministerio de la Educación y de la Formación Profesional
MEN	Ministerio de la Educación Nacional (Mali)
MoU	Memorando de entendimiento/ <i>Memorandum of Understanding</i>
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo/ <i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación

PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAM	Programa Alimentario Mundial
PCRBF	Programa de Coordinación de Reformas Presupuestarias y Financieras
PDEF	Programa Decenal de la Educación y de la Formación (Senegal)
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programa Indicativo Nacional
PISE	Programa de Inversión del Sector de la Educación
PMA	Países Menos Avanzados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRODEC	Programa Decenal de Desarrollo de la Educación
RGP	Revisión de los Gastos Públicos
SCAC	Secretariado de Cooperación y de Acción Cultural
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SWAp	<i>Sector Wide Approach</i>
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África del Oeste
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
USAID	<i>United States Aid</i>



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.