

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

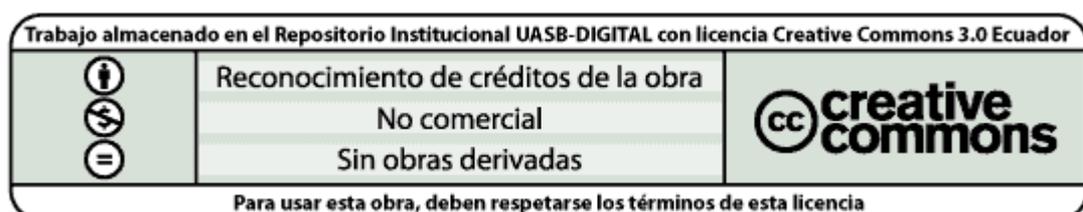
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

**Aplicación de los Principios de París de la Eficacia de la Ayuda.
Caso: Programa de Apoyo del Plan Decenal de Educación
(PAPDE II)**

Luz Amelia Vela Enríquez

2015



CLÀUSULA DE CESIÒN DE DERECHO DE PUBLICACIÒN DE TESIS/MONOGRAFIÀ

Yo, Luz Amelia Vela Enríquez, autora de la tesis intitulada **Medición de la Eficacia de la Cooperación Al Desarrollo. Caso: Programa de Apoyo del Plan Decenal de Educación (PAPDE) (2006 2013)** mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales mención Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Aplicación de los Principios de París de la Eficacia de la Ayuda. Caso: Programa de Apoyo del Plan Decenal de Educación (PAPDE II).

Autora: Luz Amelia Vela Enríquez.

Tutor: Rafael Domínguez.

Quito.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo responder a la pregunta ¿Cómo se aplican los principios de París y Accra de la Eficacia de la Ayuda¹: apropiación, alineación, armonización, y mutua responsabilidad en el Programa de Apoyo del Plan Decenal de Educación (PAPDE), en el periodo 2006-2013? Para dar respuesta, en el primer capítulo se realizó una investigación teórica, contextualizando históricamente los procesos más relevantes de la AOD, que se encuentra en el primer capítulo. Además, se realizó un breve recuento sobre la evolución de conferencias, foros y como esto ha incidido en la conformación de la agenda de la eficacia de la ayuda, también, se hizo un análisis detallado acerca del PAPDE, objetivo, propósito, actores y logros,

Finalmente, metodológicamente, el caso se desarrolla aplicando la metodología del “Valor Añadido” para observar el Adelanto y Potenciación en los procesos de apropiación, alineación, armonización, y mutua responsabilidad en la aplicación del caso PAPDE a partir del análisis bibliográfico y documental como evidencia narrativa que se encuentra en el segundo capítulo, y se establecen los hallazgos de la metodología, den los actores partícipes en el desarrollo del Programa, y del investigador que arroja una radiografía pertinente de los procesos del PAPDE.

*Cabe resaltar que el principio de gestión por resultado, no se tomará en cuenta debido que el PAPDE, está diseñado para un espacio temporal 2006 -2015.

Dedicatoria

A Dios por ser parte fundamental de mi vida.

A mi papito Gustavito Vela por trabajar incansablemente para dejarnos la mejor herencia del mundo “La Educación”, por enseñarme a soñar y por ser modelo de responsabilidad, tenacidad y nobleza.

A mi madre y confidente Anita por su amor incondicional, sabiduría y apoyo en todo momento de mi vida.

A mi hijo Mathy por otórgame el don de ser madre y acompañarme desde mi vientre en toda la colegiatura. Fuente de ternura, motor de mis días.

A mi esposo, mi sol Ricardo fuente de inspiración por demostrarme el verdadero valor de la compañía y amor.

A mis hermanas Maru y Angela. Serenidad y alegría.

Agradecimientos

A la Universidad Andina Simón Bolívar por la admisión al programa en la Maestría en Relaciones Internacionales, mención: Cooperación Internacional para el Desarrollo, programa que se realizó con el apoyo del financiamiento (beca completa), que fue otorgada por el comité de becas y ayudas financieras.

Al profesor Marco Romero parte fundamental en este proceso, mi admiración y respeto, por compartirme sus conocimientos académicos. Exigencia y disciplina. A Rafael Domínguez, por su aporte en la realización de esta investigación como director y guía.

A mi Amiga Silvia Lorena por presentarme esta oportunidad y enseñarme el verdadero valor de la amistad pese a la distancia.

A la tía Soco compañera de producción de este texto, al observar de cerca mi esfuerzo y dedicación.

A Abrahamsito y Chelita que son importantes en el desarrollo de mi vida profesional y especialmente de mi hogar.

A todos mis compañeros participes de este camino, especialmente Luis Fernando, Cristina A, y la Perita. Y como no agradecer al personal de la residencia Universitaria a Socorrito, los guardias y la chavita que día a día se preocuparon de mi gestación intelectual y biológica.

TABLA DE CONTENIDO.

RESUMEN.....	4
DEDICATORIA.....	5
AGRADECIMIENTOS.....	7
ÍNDICE DE TABLAS.....	9
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	10
GLOSARIO DE SIGLAS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.....	14
1. Primera Etapa: años cincuenta a los sesenta. Creación del Sistema de Cooperación Internacional.....	14
1.1 <i>Las Teorías Desarrollistas</i>	18
2. Segunda Etapa: años setenta.....	19
2.1 <i>Nuevo Orden Económico Internacional</i>	19
3. Tercera Etapa: años ochenta.....	20
4. Cuarta Etapa: años noventa.....	22
4.1 <i>El paradigma del desarrollo humano</i>	23
4.2 <i>Conferencias y Cumbres destacadas en los noventa</i>	24
4.3 <i>Los Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>	26
5. La Crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo.....	28
6. Configuración de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.....	31
7. Estado del arte sobre eficacia de la ayuda al desarrollo.....	33
8. Evolución de las principales cumbres, foros y conferencias de la eficacia de la ayuda al desarrollo.....	36
8.1 <i>Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de Roma sobre la Armonización (2003)</i>	38
8.2 <i>Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005)</i>	38
8.2.1 <i>La Declaración de París</i>	38
8.3 <i>Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Programa de Acción de Accra (2008)</i>	41
8.3.1 <i>Agenda de Acción de Acra (AAA)</i>	41
8.4 <i>Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Partenariado de Busàn para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011)</i>	42
CAPÍTULO II. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA Y HALLAZGOS EN EL CASO: PAPDE.....	43
1. Presentación General del Programa de Apoyo al Plan Decenal.....	43
1.1 <i>¿Qué es el PAPDE?</i>	43
1.2 <i>Objetivo del PAPDE</i>	44
1.3 <i>Actividades</i>	44
1.4 <i>Actores involucrados</i>	46
1.5 <i>Ejecución Presupuestaria</i>	47
1.6 <i>Apoyo Presupuestario</i>	48
2. Avances en el cumplimiento de indicadores de desempeño del PAPDE.....	48
3. Metodología “Valor Añadido”.....	55
3.1 Aplicación de la herramienta “Valor Añadido” – Caso: PAPDE.....	55
3.1.1 <i>Descripción del instrumento</i>	56
3.1.2 <i>Niveles informativos: índices, subíndices e indicadores</i>	57
4. Hallazgos de la Metodología.....	59
4.1 <i>Índices de Potenciación y Adelanto de París y Acra del Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación</i>	59
5. Hallazgos de los actores del programa.....	69
6. Hallazgos del Investigador.....	73

CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	83
Anexo 1. Aclaraciones metodológicas del valor añadido en el caso del programa de apoyo al Plan decenal de Educación.....	83
Anexo 2. Tablas/Recopilación de evidencia narrativa para la metodología.....	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ocho Objetivos del Milenio.....	27
Tabla 2. Conferencias Internacionales.....	28
Tabla 3. Cronología de acuerdos principales sobre la eficacia de la AOD.....	37
Tabla 4. Políticas del Plan Decenal de Educación (PDE) 2006 – 2015.....	45
Tabla 5. Niveles Informativos.....	58
Tabla 6. Cálculo de Subíndice de Adelanto.....	84
Tabla 7. Cálculo de Índice de Adelanto.....	84
Tabla 8. Subíndice en la Potenciación.....	85
Tabla 9. Subíndice en la Potenciación.....	86
Tabla 10. Cálculo índice en la Potenciación.....	87
Tabla 11. Indicadores de Potenciación de la Apropiación.....	88
Tabla 12. Indicadores de Adelanto de la Apropiación.....	89
Tabla 13. Indicadores de Potenciación de la coordinación, la complementariedad y el establecimiento de un marco común entre donante e instituciones externas.....	90
Tabla 14. Indicadores de Potenciación de la simplificación de procedimientos.....	91
Tabla 15. Indicadores de Potenciación del intercambio de información.....	91
Tabla 16. Indicadores de Potenciación de la Alineación de la agenda con el socio.....	92
Tabla 17. Indicadores de Potenciación del sistema del socio y fortalecimiento de capacidades.....	93
Tabla 18. Indicadores de Adelanto de la complementariedad entre actores.....	93
Tabla 19. Indicadores del subíndice Adelanto de la simplificación de procedimientos.....	95
Tabla 20. Indicadores de Adelanto del Uso de Información Compartida.....	95
Tabla 21. Indicadores de Adelanto de la alineación de la agenda con el socio.....	96
Tabla 22. Indicadores de Adelanto del sistema del socio y fortalecimiento de capacidades.....	97

ÍNDICE DE GRÁFICAS.

Gráfico 1. Contextualización del PAPDE.....	47
Gráfico 2. Estructura del Instrumento.....	57
Gráfico 3. Pirámide de la Eficacia de la Ayuda.....	58
Gráfico 4. Índices de Potenciación en armonización, alineación y apropiación.....	60
Gráfico 5. Índices de Adelanto en armonización, alineación y apropiación.....	60
Gráfico 6. Potenciación de la alineación.....	63
Gráfico 7. Adelanto de la alineación.....	63
Gráfico 8. Potenciación de la armonización.....	66
Gráfico 9. Adelanto de la armonización.....	67

ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro Sinóptico 1. Indicadores de desempeño del PAPDE.....	50
--------------------------------------------------------------------	----

GLOSARIO

AAA	Agenda de Acción de Acra
AEA	Agenda de la Eficacia de la Ayuda
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
AP	Apoyo Presupuestario
CE	Comunidad Europea
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CSP	Documento Estrategia País
DP	Declaración de París
ODM	Objetivos del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAPDE	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación
PDE	Plan Decenal de Educación
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UE	Unión Europea
AMIE	Archivo Maestro de Instituciones Educativas
ENEMD	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
SIME	Sistema de Información del Ministerio de Educación
SIPROFE	Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Educativo

INTRODUCCIÓN.

La eficacia de la ayuda al desarrollo abarca la actuación de diversos actores e instituciones de distinta índole, públicos y privados, que generan relaciones en las esferas económicas, tecnológicas, culturales y políticas entre los participantes. El objetivo general de la ayuda busca corregir las diferencias sociales y económicas por medio de la asistencia técnica y financiera teniendo en cuenta factores locales e internacionales.

En este sentido la eficacia de la ayuda en la cooperación internacional al desarrollo merece ser analizada con una mirada crítica. Su análisis debe superar los límites conceptuales, descendiendo del nivel teórico a la realidad.

Para efectos de la investigación, es importante resaltar el tema de la eficacia de la ayuda al desarrollo se ha convertido en los últimos años en un tema recurrente. En el contexto internacional se ha generado una gran inquietud por los efectos de la incorporación de los principios de París y Acra de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo. En este sentido la relevancia académica de esta investigación está encaminada a responder a la pregunta ¿Cómo se aplican los principios de París y Acra de la Eficacia de la Ayuda: apropiación, alineación, armonización, y mutua responsabilidad en el Programa de Apoyo del Plan Decenal de Educación, en el periodo 2006 - 2013? Con el fin de resolver este interrogante se pretende explorar el tema realizado una investigación teórica práctica, contextualizando históricamente los procesos más relevantes de la AOD y como esto ha incidido en la conformación de la agenda de la eficacia de la ayuda, además, de realizar un análisis detallado acerca del PAPDE, objetivo, propósito, actores e indicadores, de esta manera se introduce la metodología² para observar los hallazgos en el comportamiento de los principios de la eficacia de la ayuda en la relación Unión Europea - Ecuador, y finalmente se toman los hallazgos encontrados desde la mirada de

² La metodología no es una evaluación del programa, sino una herramienta que permite analizar el avance en los principios de la eficacia de la ayuda.

los actores partícipes en el desarrollo del Programa y los hallazgos del investigador que arroja un radiografía pertinente de los procesos del PAPDE.

Para concluir, la elección temporal de los años 2006-2013 obedece a la intención de abarcar un período de inflexión y necesaria adaptación de la Cooperación Unión Europea-Ecuador a partir de los siguientes hitos: 1- La entrada en vigor de la “Declaración de París” sobre Eficacia de la Ayuda, 2- Las conclusiones que van surgiendo, en distintas conferencias internacionales, sobre la necesidad de adaptar la cooperación al desarrollo en general y la “Agenda de la Eficacia de la Ayuda”, 3- Así como también, la entrada en vigor y plena vigencia del Plan Nacional del Buen Vivir, para el cumplimiento de políticas sectoriales (para fines de la investigación, con relación al sector educación).

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICO DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.

El presente capítulo analiza la evolución que existe en el sistema de cooperación al desarrollo, poniendo de manifiesto etapas y múltiples coyunturas en la evolución de las relaciones internacionales que han ido configurando la llamada agenda y la Eficacia de la Ayuda. Además, aborda términos básicos como AOD y eficacia de la ayuda para lograr definir la Agenda de la eficacia de la Ayuda y la construcción de la misma. También, se realiza un breve análisis de los principales estudios de la AOD y para finalizar se hace una revisión de esfuerzos cronológicos que se han realizado y que han tenido incidencia en la eficacia de la ayuda, cumbres y encuentros contemporáneos, organizados por Naciones Unidas que involucra su agenda de desarrollo.

En este sentido, la evolución y orígenes de la cooperación al desarrollo se muestra en cuanto a sus transformaciones necesarias para abrazar las necesidades humanas y las visiones paradigmáticas propias de cada época.

1. Primera Etapa: años cincuenta a los sesenta. Creación del sistema institucional de la cooperación internacional al desarrollo.

El análisis del primer período de la cooperación que arranca en los años cincuenta prolongándose hacia el siglo XX en la década de los años 70. Se trata del periodo correspondiente al final de la segunda guerra mundial, cuya secuela, en lo económico, marcó un crecimiento liderado por Norteamérica, "...así como el surgimiento de nuevos países, consecuencia de las descolonizaciones; cambios transcendentales en el panorama internacional que contribuyeron a la generación de escenarios propicios para el próximo inicio de actividades de cooperación" (Álvarez, 2013: 288).

En este contexto posbélico surge la cooperación internacional, la cual es en gran parte un producto de la confrontación ideológica capitalismo-socialismo, liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente. Las dos potencias mundiales que dominaron la política internacional entre 1945 y 1990. "La cooperación no comenzó

como un programa para ayudar al desarrollo de los países empobrecidos a largo plazo sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo y la recuperación de Europa Occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial.” (Álvarez, 2013: 287)

Por un lado, la cooperación al desarrollo surge, en calidad de instrumento básico para la edificación de renovadas relaciones en lo político y económico entre las naciones para el alcance de propósitos específicos. Por otro lado, aparecen el marco de la necesidad fundamental humana de convivir pacíficamente, luego de haber vivido la dura experiencia de las conflagraciones mundiales; es en este contexto, que se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en cuya carta fundacional suscrita el 26 de junio de 1945, se determinan las bases para la resolución pacífica de los litigios futuros entre los estados y se establece la cooperación internacional como encargada de la aplicación de los principios incluidos en la carta; “...los cuales encuentran respuesta o continuidad en el reconocimiento de las garantías individuales y de la promoción de los derechos fundamentales, en la Declaración Universal de los Derechos del Humanos de 1948.” (Unceta y Yoldi: 2000).

En el marco de lo anterior, el Plan Marshall (1947) generó una enorme transferencia de recursos desde los Estados Unidos de Norte América, destinados principalmente a la reconstrucción de las naciones destruidas por la guerra en Europa Occidental. Sin embargo, aunque el Plan Marshall fue catalogado como un modelo a seguir en cuanto a cooperación al desarrollo, el tiempo demostró que:

“...si bien tenía algunos elementos comunes con la Ayuda, como su elevado grado de concesionalidad, los sistemas económicos en recuperación de los países europeos poco tenían que ver con las desarticuladas estructuras productivas de los llamados «países subdesarrollados». Por esta razón, las medidas Marshall — eficaces para recuperar una trayectoria interrumpida por la guerra— resultaban difícilmente extrapolables al Sur del mundo.” (Unceta y Yoldi, 2000; 19)

Otro importante elemento que influyó en el surgimiento de la cooperación internacional fue sin duda, las descolonizaciones, que cambiaron las relaciones entre las metrópolis y las naciones independientes. Los diferentes lazos existentes entre las dos partes necesitarían acomodarse en la renovada realidad que había surgido tanto en lo político como en lo administrativo. De un lado, las metrópolis continuaban en la posesión demarcados intereses en sus ex-colonias, mientras que, por otro lado, las nuevas naciones recientemente independizadas requerían ayuda financiera y técnica para la ejecución de sus planes de desarrollo. “La cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación Externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias.”(Koldo, u. &Yoldi, 2001:21)

En los años sesenta se crea la mayoría de las agencias de cooperación al Desarrollo de los países del Norte, tal es el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE) con sede en París. Sus países miembros, los más poderosos del mundo, desarrollaron un sistema para organizar la asistencia técnica y financiera entre norte y sur, es decir, lo que actualmente se conoce como ayuda oficial al desarrollo.

1.1 Las Teorías Desarrollistas

La cooperación internacional surge en el marco de las teorías económicas desarrollistas, cuya premisa fundamental es que el único medio para lograr el desarrollo radica el crecimiento vía industrialización. El desarrollo se plantea como el paso desde una sociedad con marcadamente atrasada hacia una sociedad en creciente modernidad, considerando una serie de etapas sucesivas cuyo tránsito es obligatorio para todas las naciones. Bajo este paradigma, se explica el subdesarrollo bajo la hipótesis de círculo

vicioso, en donde “...un débil incentivo para invertir, asociado con el reducido tamaño de los mercados, no permite que la inversión crezca lo suficiente para ampliar el tamaño del mercado en proporciones significativas para romper el círculo vicioso de la gente pobre.” (Ocegeda, 2000:10). Según este supuesto, una nación saldría del círculo vicioso de la pobreza sólo mediante la inyección de capital a un amplio espectro de industrias. “La cooperación al desarrollo se convierte en un instrumento que ayuda a la transferencia de los recursos necesarios para que los países puedan alcanzar el desarrollo y suplir las ausencias de capital y tecnología.” (Álvarez, 2013: 289).

Sin embargo, luego de cien años de capitalismo industrial en el mundo, es posible observar la existencia de un gran número de naciones que no lograron niveles relevantes de industrialización y bienestar (países del Tercer Mundo), en comparación con otros que sí alcanzaron tales niveles. El debate se centró en la pregunta de por qué el mismo sistema económico de mercado no fue válido para todas las naciones. En este sentido, la causa fundamental del subdesarrollo para estos países se centra en la falta de capital, y la ayuda al desarrollo entraría a jugar el rol de dinero complementario, que haga parte del ahorro y de esta manera sirva para promover el desarrollo.

Por tanto, el fin último de la ayuda era paliar esta falta de capital y lograr la transición hacia un crecimiento auto sostenible. Autores representativos de esta idea son Nurkse (1953) y Rosestein-Rodan (1961). Estos y otros autores tenían quizás una visión algo inocente de la ayuda, sin tener en cuenta los factores políticos y sociales que han resultado ser cruciales.

2. Segunda Etapa: años setenta

La década de los setenta estuvo marcada por cambios económicos que incidieron en las relaciones Norte-Sur y en la cooperación al desarrollo, “...la cual vivió en esta década un tiempo de balances, crisis y replanteamientos.” (Koldo, u. &Yoldi, 2001:21)

Así, en los setenta se produce una importante crisis internacional, en razón de que EEUU enfrenta una gran recesión, que le obliga a devaluar su moneda en dos ocasiones (1971 y 1973). Las consecuencias de este hecho económico, afectaron también a muchas naciones, debido a que el dólar americano era el centro del sistema monetario global.

“El dólar era la principal moneda en la que los países mantenían sus reservas internacionales, por lo que la devaluación significó el empobrecimiento de estas reservas. Por su parte, los países exportadores de petróleo, para reducir el impacto de esta situación sobre sus economías, en 1973 incrementan los precios del crudo (desencadenando las dos grandes crisis del petróleo de los años setenta). Este panorama se tradujo en una crisis económica profunda que produjo desempleo, inflación y freno a la industrialización, especialmente en los países no productores de petróleo” (Koldo, u. &Yoldi, 2001:97)

Bajo este contexto, la cooperación al desarrollo había fracasado, y en consecuencia se presenta el problema de la fungibilidad³ de la ayuda, por tanto, nuevos debates surgen y se abre la puerta a nuevas investigaciones de la fungibilidad. Según el planteamiento de Griffin (1970), una de las causas de la fungibilidad era que los recursos de la ayuda nutrían el consumo y no a la inversión del receptor. Partiendo de esta tesis, Harrod realizó un modelo de la relación entre ahorro nacional y ayuda, llegando a la conclusión –dominante en los años setenta y ochenta– de que “...la ayuda no logra amplificar el ahorro en una proporción equivalente a los recursos que moviliza.” (Alonso, 2008:17).

En este sentido, la teoría que el crecimiento económico generaría desarrollo comenzó a contemplar un nuevo enfoque en la década de los 70, que originó una renovada corriente de pensamiento económico respecto del desarrollo⁴: el enfoque de las

³ Es la capacidad que tiene el país receptor para desviar los recursos recibidos de los destinos originales para los que fueron otorgados por el país donante.

⁴ A finales de los años setenta economistas como Amartya Sen, Paul Streeten y Richard Jolly, quienes luego formarían el núcleo intelectual de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, plantearon la estrategia de las necesidades básicas.

necesidades básicas. Así, surgen los conceptos de "necesidades básicas" y "redistribución con crecimiento". Según, Bustelo (1998:143) “tras la preocupación otorgada al crecimiento, sucedió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines (la mejora de la calidad de vida de la población) y no tanto por los medios (la expansión de la renta per cápita)”

2.1 Nuevo Orden Económico Internacional.

El nuevo Orden Económico Internacional se adoptó en la VIª Sesión Extraordinaria de la Asamblea de Naciones Unidas en 1974. Esta declaración establecía: El ejercicio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y el control sobre las inversiones privadas extranjeras, como los principales medios para cambiar la naturaleza de sus relaciones con el mundo desarrollado.

Con estas disposiciones se pretendía la regulación del mercado mundial, mediante la creación de un sistema monetario internacional universal, con mecanismos en los que participarán todos los países y que posibilitaría la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo. Cabe destacar, otra alternativa: la elaboración de nuevas reglas y mecanismos para el comercio de productos, el acceso de las manufacturas de los países en vías de desarrollo a los mercados mundiales y la creación de condiciones favorables para facilitar la transferencia tecnológica.

“La estrategia del NOEI presentaba un hecho ciertamente paradójico: por un lado los países de la periferia buscaban la autonomía del centro, pero al mismo tiempo necesitaban la tecnología y el dinero de los países del centro. Una de las consecuencias de esta realidad fue la deuda y su crisis posterior a partir de la finalización de los años setenta” (Naïr, 1997: 57).

En síntesis, la complicada situación económica en el mundo hace que las iniciativas del NOEI no tengan el eco esperado en la economía mundial o en las políticas

de cooperación. Las dificultades del desarrollo fueron minimizadas y la crisis ocupó el primer lugar de atención. Quienes defendían el liberalismo fueron ganando terreno con su tesis de hacer del mercado el centro de la economía. “Las propuestas y recomendaciones del Informe Pearson⁵ quedarían pronto olvidadas y la cooperación al desarrollo iniciaría poco a poco un período de declive.” (Álvarez, 2013: 292).

3. Tercera Etapa: años ochenta.

En los ochenta, los países en desarrollo atraviesan problemas relacionados con el pago de la deuda a causa del excesivo endeudamiento, lo cual encuentra su causa en la crisis petrolera, cuando los países productores aumentaron los precios, incrementando sus divisas y colocándolas en la banca internacional de Europa, Japón y Estados Unidos.

“La banca debía rentabilizar estos depósitos y ofrecer sus préstamos y créditos a bajos intereses (pero con una cláusula de variabilidad), lo cual fue aprovechado por los países en desarrollo (principalmente de América Latina y África) como una alternativa para financiar sus déficits presupuestarios y de balanza de pagos.”(Unceta y Yoldi, 2000: 59).

Este suceso permitió el acceso de la Banca Privada a las finanzas norte-Sur en perjuicio de los fondos públicos. En 1982 a muchos países se les hizo imposible pagar los préstamos y los intereses de la deuda, esto producto de que la situación financiera había cambiado drásticamente. México fue el primer país que no pudo responder por la deuda, y el pánico financiero se extendió. Las economías de los países deudores entraron en crisis, es entonces el inicio de la crisis del estado desarrollista y se hace a un lado las

⁵El informe, titulado *Partners in Development*, propuso una nueva base para la cooperación internacional y especificó las responsabilidades que habrían de asumir tanto los países donantes como los beneficiarios de su ayuda. Aconsejaba un vasto programa de acción y una nueva estrategia global capaz de transformar la estructura actual de la ayuda en otra capaz de ajustarse a las demandas de los países en vías de desarrollo. También propuso una reformulación global del concepto de desarrollo y un nuevo enfoque en la dirección de la ayuda. Consideraba imprescindible reforzar la débil ODA internacional, recomendando la implantación del hoy famoso 0,7% del producto nacional bruto.

políticas económicas nacionalistas, y se adopta el modelo económico neoliberal el Consenso de Washington⁶.

Según John Williamson, la definición convencional del Consenso comprendía diez aspectos de política económica:

“1) equilibrar el presupuesto público, 2) reducción y reestructuración del gasto público, eliminando los gastos improductivos, 3) reforma fiscal mediante el aumento de la imposición indirecta, 4) liberalización de los tipos de interés, 5) liberalización cambiaria, 6) liberalización comercial, eliminando el proteccionismo y adhesión a las reglas del GATT-OMC, 7) promoción de la inversión extranjera, 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación de los mercados y 10) protección de los derechos de propiedad” (1990: 20-21 y 1998: 72-82),

El ajuste estructural propició que se adoptará al consenso como modelo de economía política, impulsado especialmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de disminuir el déficit público⁷ y el déficit externo⁸, de esta manera se implantan políticas de reducción del gasto público, especialmente en lo social, la disminución de salarios, la privatización de entidades públicas, y la liberalización de la economía.

En cuanto a la cooperación al desarrollo, las políticas de ajuste provocaron los siguientes efectos: en primer término, muchos organismos donantes condicionaron la entrega de Ayuda oficial al Desarrollo al cumplimiento de los planes estructurales de ajuste impuestos a cada uno de los países. En segundo lugar, se incorporó a la agenda de los donantes un mayor protagonismo de la empresa privada y un enfoque mucho más

⁶ El Consenso de Washington está basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador, con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción en la economía mundial. Como señala Sanahuja (2001), la expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por John Williamson para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta, aunque en años posteriores se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de liberalismo, y la agenda del “Consenso” se ha ampliado notablemente.

⁷ Diferencia entre ingresos y gastos del Estado

⁸ Diferencia entre importaciones y exportaciones

favorable al mercado y a la liberalización de la economía. En tercer lugar, debido al fuerte recorte en el gasto social, muchos proyectos de cooperación al desarrollo fracasaron, debido a la falta de financiación local para poder continuar con el mantenimiento de los servicios construidos con la financiación de la cooperación al desarrollo.

Un hito de suma importancia en los años ochenta que contribuyó al desarrollo y cooperación fue la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986⁹. En el artículo 1 de la declaración, determina que “...el desarrollo es un derecho al cual puede acceder todo ser humano que participe en el desarrollo social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”

4. Cuarta Etapa: Años noventa.

En esta cuarta etapa, la guerra fría ya había transformado el escenario internacional; el planeta se había colmado de armas a lo largo de los cuarenta años de la guerra. Las superpotencias obtuvieron aliados e influencias, a través de este mecanismo. El monopolio estatal había disminuido a causa de la democratización y la privatización que transformaron la perspectiva de la guerra en todo el globo.

“El fin del socialismo, dejó a tres bloques con internacionalización de capital: Estados Unidos junto con Canadá con hegemonía sobre América Latina; la Unión Europea, con un proceso de expansión hacia la Europa Central y oriental, y la ex URSS, extendiendo también su hegemonía hacia África, el Medio oriente y los Países Mediterráneos; y Japón, cuya expansión se desarrollaría en el Sudeste asiático y el Pacífico, con China como pilar militar y abastecedor de materias primas de este bloque (Vidal Villa,1998)

⁹ El valor jurídico del derecho al desarrollo es un tema controvertido entre la doctrina; mientras algunos consideran que se trata de mera retórica, para otros es una síntesis de los derechos humanos ya existentes (G. Isa, 1999). Desde otras perspectivas, también se entiende como un derecho humano en formación, como derecho emergente. Para otros expertos, el derecho al desarrollo es un derecho subjetivo - con lo que ello implica de exigibilidad del derecho en cuestión (Ramón, 2000) - con una titularidad múltiple: los Estados y las Organizaciones Internacionales, por un lado, y los pueblos y las personas, por otro (Chueca, 1997).

Estos bloques influyeron en el comercio, la economía, las finanzas, la tecnología y al sistema de cooperación al desarrollo, como el traslado del apoyo financiero de ciertas zonas geográficas, y la imposición de políticas neoliberales del conceso de Washington, situando como única alternativa al mercado como único impulso para la economía y desde luego el modelo soviético con un alto intervencionismo del estado como un obstáculo.

“En esta década los temas de ambiente, población y participación de la mujer en el desarrollo acaparan la atención en las cumbres internacionales. Por su parte, las ONGs aumentan su participación en debates sobre el desarrollo, se convierten en nuevos actores en un ámbito hasta entonces exclusivo de los gobiernos.” (Álvarez, 2013: 293).

4.1 El paradigma de desarrollo humano.

Una de la gran contribución en los años noventa es el enfoque de desarrollo humano; Amartya Sen y Martha Nussbaum, son quienes difunden este nuevo enfoque y realizan el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD cambiando la forma convencional que se tiene del concepto desarrollo bajo el esquema utilitarista asocia al desarrollo con el crecimiento económico, por una concepción de desarrollo desde el enfoque humano que centra su atención al ser humano, y se fundamenta en las oportunidades de las personas. Según Unceta (1999), el nuevo enfoque de desarrollo se refiere a los seres humanos como el centro de los procesos del desarrollo y no a los países con el objetivo de crecimiento económico.

La realización del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, resultó trascendental para discutir los informes del Banco Mundial que estaban acostumbrados a diseñar en base a estadísticas y cifras relacionadas con el crecimiento económico y el PIB per cápita, en el panorama del nuevo enfoque de desarrollo nace el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como el indicador del nivel de desarrollo.

Por otra parte, en la década de los noventa, se realizaron conferencias mundiales auspiciadas por las Naciones Unidas que contribuyeron a difundir el debate del desarrollo, y originaron análisis acerca de los efectos de la globalización, y temas como la erradicación de la pobreza.

Bajo este panorama, en 1992 en la conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, aborda el tema de desarrollo sostenible y se aprueba la Agenda 21 que propone prioridades del cuidado del medio ambiente y el desarrollo. La Agenda también propone la cooperación para el logro de los temas expuestos con relación al medio ambiente.

Existen otros eventos de gran relevancia que abordan el tema del medio ambiente desarrollo y sostenibilidad por ejemplo, en 1997 se celebró la conferencia de cambio climático realizada en Kioto y en 2002 la conferencia de Río + 10, estas dos conferencias fueron iniciativas de las Naciones Unidas a favor del desarrollo Sostenible.

4.2 Conferencias y Cumbres destacadas en los noventa.

Los años noventa se realizaron diferentes conferencias para apoyar el proceso de desarrollo, y se convierten en espacio de debates, por ejemplo, en 1993 se celebró la conferencia de Viena, el tema principal se enfocó en defender y promover los derechos humanos independientemente de las diferencias geopolíticas, económicas, culturales y sociales puedan generar.

Esta conferencia resalta que el derecho al desarrollo debe relacionarse directamente con la democracia como exigencia para el cumplimiento de las condiciones que se encuentran en las agendas de los cooperantes, puesto que, los procesos democráticos generan procesos de desarrollo.

Por otra parte, se celebró la Conferencia Bejin en 1995, que fue importante en la contribución del enfoque de “Mujer en Desarrollo” (MED), destacando el rol de la mujer

en la historia del desarrollo como algo relegado, y se proponen tener en cuenta al género femenino, puesto que, para el desarrollo se necesitan mujeres. En este sentido, se integra el papel de las mujeres como parte funcional de la estrategia del desarrollo.

Sin embargo, según Carmen de la Cruz (1998:28) “el enfoque MED tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o en proyectos con un “componente” de mujer.”

Un gran logro de esta conferencia fue la aprobación de la “Plataforma de Acción para la Mujer”, que tiene por objeto acelerar la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas al adelanto de la mujer¹⁰, en esta plataforma se analizó el contexto mundial en relación al rol de la mujer y se enfatizó en el estudio de esferas de especial preocupación que son:

i)La mujer y la pobreza; ii)Educación y capacitación de la mujer; iii)La mujer y la salud; iv)La violencia contra la mujer; v)La mujer y los conflictos armados; vi)La mujer y la economía; vii)La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; viii)Los derechos humanos de la mujer; ix)La mujer y los medios de difusión; x)La mujer y el medio ambiente; xi)La niña.

En síntesis las políticas redistributivas de género buscan determinar relaciones más justas, equitativas y solidarias para que exista una distribución de responsabilidades y poder entre hombres y las mujeres. La cumbre de Desarrollo Social y la Equidad se da en 1995 en Copenhague, y como punto principal abordar la relación entre desarrollo y

¹⁰Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.85.IV.10), cap. I, secc. A.

desigualdad, marcada por la pobreza y marginación en la que vive una gran mayoría de las sociedades.

En esta cumbre se lanza la propuesta del 20-20 elaborada por varias agencias de Naciones Unidas, parte de que no es posible el Desarrollo Humano Sostenible sin inversión en servicios sociales, y que la meta de darles una mayor prioridad presupuestaria, es factible desde el punto de vista financiero, si se procede a una reorientación del gasto público y de la ayuda. Su significación política radica precisamente en asumir que existe el capital necesario para el desarrollo social, siempre y cuando se haga una apuesta política a fin de: a) priorizar el gasto social frente al gasto de defensa y al pago de la deuda, y b) se mejore la eficiencia en la asignación del gasto social (equidad geográfica, poblacional, etc.). Por ello, se propuso que “...el 20% de la corriente de ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo se destinará a servicios sociales básicos.” (PNUD, 1994).

4.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la declaración en septiembre de 2000, bajo valores y principios de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza, responsabilidad común, para promover la paz, la seguridad y el desarme, que vincule procesos de desarrollo y erradicación de pobreza para generar una protección de un entorno común para la sociedad, interrelacionando los derechos humanos y la democracia, promoviendo la práctica de buenos gobiernos, con el objetivo de proteger a las personas más vulnerables, atendiendo las principales necesidades. En este sentido, se originan los 8 objetivos de Desarrollo del Milenio.

Con los siguientes objetivos:

Tabla 1: Ocho Objetivos del Milenio.

	Objetivos
1	Erradicar el hambre y la pobreza.

2	Lograr la enseñanza primaria universal.
3	Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
4	Reducir la mortalidad infantil.
5	Mejorar la salud materna.
6	Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades.
7	Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente.
8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Elaboración Propia.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen un conjunto de objetivos compartidos a escala internacional, que representan un plan para el desarrollo mundial, convenido por los estados miembros de las Naciones Unidas y las instituciones internacionales de desarrollo. Estos objetivos están interconectados a la Agenda Global de Eficacia de la Ayuda, ya que establecen el marco de referencia que debe guiar las políticas de Cooperación Internacional de los donantes. Los ODM se han constituido, por lo tanto, en una especie de “agenda social de la globalización”¹¹

La Declaración del Milenio representa un plan de acción mundial, donde se establecen los principales compromisos para alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza, para el año 2015. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio – con las metas establecidas para cada, Objetivo de cara al 2015 – actúan como el marco de referencia que orienta el actual modelo de desarrollo. Sin embargo, según el informe sobre seguimiento mundial 2014/2015, que expuso el Banco Mundial y el FMI, se requiere de más esfuerzos para dar fin a la pobreza o disminuir las brechas de desigualdad.

Se toma como principal preocupación en la agenda del desarrollo, la erradicación de la pobreza. En esta misma dirección deben citarse la serie de “Cumbres” convocadas a lo largo de los años noventa, por las Naciones Unidas. Estas conferencias han permitido la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo que coloca al ser

¹¹Sanahuja, J. A., (2007), “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el SigloXXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, p.71.

humano como objeto y sujeto del mismo, y se han formulado las metas internacionales sobre reducción de la pobreza.

Tabla 2. Conferencias Internacionales.

2001	Declaración Ministerial de Doha	En el marco de la organización Mundial del Comercio
2002.	Monterey	Conferencia Internacional sobre la financiación del Desarrollo
2002	Johannesburgo	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible
2005	Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda	

Elaboración Propia.

En el capítulo dos se ofrece una explicación de las conferencias Internacionales registradas en la anterior tabla.

5. La Crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

A finales de los años 90 y comienzos del presente siglo, el tema genérico ha sido la lucha contra la pobreza, en este sentido, también se convierte en un punto de atención la eficacia de la Ayuda, aunque no es un tema novedoso dado que el informe de Pearson¹², publicado por el Banco Mundial en 1969, ya habla sobre la crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Una de las recomendaciones que se realizaba en el Informe era que los países donantes destinarán el 0,7%, de su PNB a la ayuda al desarrollo, recomendando su cumplimiento para no más tarde de 1980 (la media en 1968 era del 0,39%).

“Lo que se constata es que, tras más de 30 años de las recomendaciones del Informe Pearson, las cifras de AOD de los países del CAD no sólo no han alcanzado el 0,7% sino que han disminuido. Según datos del CAD de 2007, la AOD total de los países miembros del CAD ha sido de 106.777 millones de dólares, lo que supone un 0,33 de su PNB, el mismo porcentaje que se destinaba en 1990.” (CAD, 2007 y PNUD, 2007-2008).

¹² La creación de la Comisión Pearson (1968) fue impulsada por el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara y fue liderada por el ex ministro canadiense y Nobel de la Paz, Lester B. Pearson. El objetivo de esta Comisión fue evaluar los resultados de la Ayuda otorgada por el BM durante los 20 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En el 2002 se realizó la conferencia internacional de financiación del desarrollo en Monterrey, con resultado poco prometedores en cuanto a generar compromisos concretos para aumentar la AOD, Sin embargo, el problema no radica en la poca cuantía de financiamiento dedicado para el desarrollo, si no por otros problemas que han surgido, entre ellos, se destaca la duplicidad de esfuerzos y volatilidad de la ayuda, aspectos que se ponen en consideración en la declaración de Paris.

La condicionalidad de la ayuda sigue unas perspectivas tanto económicas (Consenso de Washinton) – como en relación con el crecimiento económico, el comercio, la potenciación del sector privado, la integración y cooperación regionales –así como en el campo de la creación de políticas para el desarrollo de la democracia, el Estado de derecho y la lucha contra el terrorismo.

Según Riddel los problemas en la AOD se localizan en la falta de compromiso, capacidad, apropiación y gobernanza, especialmente en los estado frágiles, no se trata de problemas técnicos “hay escasas respuestas consensuadas orientadas a mejorar la gobernanza de la AOD en los países receptores [...] es mucho más aconsejable que [los donantes] dediquen recursos para entender mejor la economía política de los países a los que destinan AOD, apuntando especialmente en tratar de aislar y entender la naturaleza y los efectos de los constreñimientos que limitan la habilidad de la AOD para ser más eficaz”. (Riddel, 2007)

La Declaración de París que se menciona y profundiza en el capítulo siguiente y su Programa de Acción¹³, se presenta como una estrategia de solución formulando los siguientes principios: Alineación, Apropiación, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua Responsabilidad. Adicionalmente se encuentran otras propuestas que poco a poco los diferentes países donantes han ido adoptando.

¹³Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/fInAL-AAA-inSpanish.pdf> [fecha de consulta 18 de octubre de 2008].

En este sentido, Alonso (2007) menciona las siguientes: i) Participación de la sociedad civil en la elaboración de la propuesta de reducción de la propuesta, a través, de ayuda con veeduría por parte de los países receptores, el objetivo es apropiar la AOD para que sea más coherente, dentro de un contexto de planificación de mediano plazo; ii) pasar de la financiación de proyectos a la de programas: para esto se requiere coordinación entre donante y receptor, adoptando marcos de planificación sectorial y iii) el apoyo directo a los presupuestos de los países receptores, con el fin de evitar duplicidad en los procedimientos que trunca los procesos de los países receptores.

Para completar esta revisión de los cambios del sistema de ayuda, es preciso, desarrollar una reflexión acerca de la profunda crisis que hoy atraviesa el sistema, que surge en el mismo origen del sistema, al concebir una ayuda al desarrollo que genera dependencia y no una cooperación basada en la corresponsabilidad.

Otro factor que aporta a la crisis son las diferentes contradicciones en el sistema, según Domínguez (2014) es recurrente el incumplimiento de los compromisos, que no implica penalización alguna, pese a que la comisión Brandt de 1980 ya reclamó el establecimiento de sanciones; distorsión de la asignación por intereses políticos o comerciales, pese a que la Comisión Pearson de 1969 ya pidió el establecimiento de limitaciones para los donantes.

Está claro que las fallas constitutivas del sistema y sus contradicciones recurrentes confluyen en la actual crisis de identidad del sistema. Cabe destacar que la crisis económica de los países desarrollados y el “nuevo mapa mundial”, han contribuido a un nuevo periodo de fatiga de la ayuda que cambia el enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo.

Entre el 2008 y el 2009, la AOD descendió en 2.359 millones de dólares pese a lo cual aumentó como porcentaje del PNB del 0,30 al 0,31%. Pese a que los datos

provisionales del CAD indican para el 2010 un aumento de 6,5% más sobre el 2009, en el 2011 la fatiga es evidente. (Domínguez, 2011).

Los donantes están altamente endeudados y envejecidos, comprometiendo la sostenibilidad de la ayuda, la población en edad de trabajar descenderá en la UE en un 25% entre 2010 y 2015, y la de Japón diez puntos más. Además, la crisis financiera internacional y la gran recesión de 2008 y 2009, cambió la antigua noción de los países en desarrollo (economías estancadas, sin influencia internacional y dependientes de la AOD), en el 2010 los países en vía de desarrollo controlaron el 64% de las reservas mundiales y su bono demográfico impulsará su crecimiento a partir de recursos internos. Actualmente se busca la manera de gestionar la AOD, con mayor calidad en vez de cantidad mediante la agenda sofisticada de eficacia + eficacia, maximizando los resultados.

6. Configuración de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Dentro de los conceptos básicos para tener en cuenta es la AOD que está definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁴ como aquellos flujos de ayuda dirigidos a países de bajos niveles de desarrollo previamente clasificados en un listado del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹⁵ y los otorgados a organismos internacionales de desarrollo, siempre y cuando cumplan con las condiciones de: a) provenir de agencias oficiales, lo cual incluye el nivel estatal y el nivel local, o sus agencias ejecutivas y b) las transacciones de recursos en concepto de AOD sean destinadas con la principal finalidad de promover el desarrollo económico y el bienestar

¹⁴ La OCDE es una organización internacional que agrupa a los países económicamente más fuertes del mundo, y que fue fundada en 1961 para estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros a favor del bienestar económico y social de los países en desarrollo

¹⁵ El CAD es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Al CAD le corresponde conseguir que los esfuerzos de sus miembros sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados. Los miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Participan como observadores permanentes: el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial) y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

de países en vías de desarrollo, y c) esos recursos sean de carácter concesional e incluyan al menos un 25% de donación. Por tanto, partimos de que no todas las transacciones de recursos dirigidas a países en desarrollo pueden o deben ser clasificadas como AOD independientemente de su naturaleza.

El debate actual en torno a la Eficacia de la Ayuda se puede resumir en la reflexión con base a la naturaleza o componentes del concepto de “desarrollo” y a la manera en cómo mejorar los mecanismos y procesos, así como el cumplimiento de compromisos, de cara a optimizar los flujos de AOD para el logro de los resultados esperados.

En este sentido, la Eficacia de la Ayuda se refiere a procesos que contribuye al desarrollo, y originan cambios en la condición de vida de las personas, que supone una reducción de la pobreza y existe un reconociendo de los derechos, en síntesis, la eficacia de la ayuda es el medio para que los Objetivos de desarrollo se cumplan.

En el concepto de eficacia de la ayuda, se pueden resaltar algunos elementos que conjugan los dos pilares básicos contenidos en la Declaración de París y Acra: La ayuda en América Latina, planteada como un mecanismo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda regional de desarrollo. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que la cooperación Sur-Sur sea eficiente y eficaz a la hora de lograr resultados a nivel de desarrollo, más allá de los procedimientos de “ayuda” (en lugar de “desarrollo”) en los que la Declaración de París centra su atención. “Sin embargo, el espíritu de París y Acra puede constituir una inspiración valiosa, ya que orienta la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios, fundamentándose sobre “principios de solidaridad” y reflejando el proceso de aprendizaje de donantes y países receptores.” (Sanín y Schulz: 2009:2).

Aproximadamente desde los años 90, el debate sobre la pobreza colocó como tema central, las modalidades de apoyo financiero, asegurando que eran poco eficaces y

adecuados; en este sentido, la eficacia de la ayuda toma gran importancia y se requiere que fomente y garantice 5 grandes principios. Según Nils-SjardSchulz, la Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad, enmarcan los cambios más importantes, que sirven de principios rectores en la eficacia de la ayuda.¹⁶

En síntesis, en torno a la eficacia de la Ayuda se analiza retos y progresos, además, del contexto en que se canaliza la ayuda, ya sea, a nivel nacional o local. El estudio entorno a la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda, es un tema que ha generado debate y que por supuesto no ha tenido un comportamiento homogéneo, es por esto que organizaciones públicas y privadas han dedicado tiempo a la revisión, análisis y evaluación, para implementar de mejor manera los compromisos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda AOD.

Por otra parte, el concepto de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo.

7. Estado del arte sobre eficacia de la ayuda al desarrollo.

El estudio de la AOD es reconocido en el campo de las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX.

Existen dos factores que han contribuido a este hecho: (i) una estrecha relación gobierno-academia estimulada por el protagonismo de los donantes euro-americanos durante la Guerra Fría, y (ii) un clima favorable a la retroalimentación de ideas propiciado por la emergencia de una comunidad epistémica; es decir, de un grupo de personas que comparte un conjunto de definiciones de problemas, dispositivos y vocabularios en el

¹⁶ Estos conceptos se analizarán detalladamente en la sección correspondiente a la declaración de París y Acra.

ámbito de una disciplina y que se expresa en una vasta producción de material dedicado al tema.¹⁷

Por motivos prácticos, a continuación se revisan los principales estudios sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Los cuales se estructuran en cuatro etapas diferenciadas que dependen del proceso evolutivo y del perfeccionamiento de las investigaciones que en esta materia se han registrado durante las últimas décadas.

Con respecto a, la producción de conocimiento en esta comunidad euro-americana como hegemonía, en los últimos diez años ha venido cambiando con la producción de nuevas tendencias investigativas, introduciendo nuevos enfoques y perspectivas con la participación de nuevos actores, obligando a reevaluar la mirada de los procesos de cooperación.

Cronológicamente cabe destacar algunos. En la primera postura domina una visión optimista de la ayuda, considerando que genera crecimiento en el país receptor. En los años cincuenta y sesenta, el aspecto dominante de las investigaciones fue una imagen complaciente de la ayuda (Alonso, 2008:16). Autores como Rosenstein-Rodan (1957), Nurkse (1960) y Rostow (1961), defendían que a través de ayuda aportarían al capital para lograr una mayor capacidad de ahorro, que permitiera una senda de crecimiento. Esta perspectiva cambia en los años setenta, cuando se observa que los recursos que se destinan a disminuir la pobreza, resultan siendo un derroche en burocracia estatal o élites locales.

En este contexto, nuevos debates surgen y se abre la puerta a nuevas investigaciones con la temática central la fungibilidad. Según el planteamiento de Griffin (1970), una de las causas de la fungibilidad era que los recursos de la ayuda

¹⁷ Miguel Lengyel, Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalzaun, “La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana”, Madrid, 2010, p. 10

nutrían el consumo y no a la inversión del receptor. Partiendo de esta tesis, Harrod realizó un modelo de la relación entre ahorro nacional y ayuda, llegando a la conclusión –dominante en los años setentas y ochentas–, de que “...la ayuda no logra amplificar el ahorro en una proporción equivalente a los recursos que moviliza.” (Alonso, 2008:17).

En una tercera etapa, comprendida entre la segunda parte de los ochentas y principios de los noventas, los modelos económicos para estudiar la ayuda se fueron complejizando, al incorporar algunos avances metodológicos. La base de las investigaciones analizaba la relación que existe entre la ayuda y el crecimiento. Sin embargo, como resultado general de los estudios, no se ha detectado relación significativa alguna, alimentando cierto escepticismo en el campo de análisis (Alonso, 2008:19).

Finalmente, en los años noventa se da la cuarta etapa, los estudios se focalizan en mejoras en las bases informativas y nuevas modelizaciones del crecimiento endógeno. Además, “...siempre es posible que la relación entre ayuda y crecimiento sea no lineal, siendo también posible la intervención de otras variables como aquellas ligadas a las políticas aplicadas por el receptor.” (Alonso, 2008:20).

Bajo este contexto, se menciona el primer estudio de Boone (1994), que analiza el efecto de la ayuda, teniendo en cuenta las políticas vigentes en el receptor, llegando a resultados notablemente pesimistas: la ayuda es sólo eficaz en regímenes que no tienen opresión política. Sin embargo, cabe destacar que el estudio más impactante de esta etapa es el de Burnside y Dollar (1997), que proporciona soporte teórico a la propuesta del Banco Mundial (1998), contenida en su informe *AssesingAid*,

What Works, What Doesn't and Why. Los autores parten del supuesto de que a mayor calidad institucional, menor espacio para la ineficacia.

El marco de políticas fue la base metodológica, que utilizó tres indicadores macroeconómicos (déficit público, inflación y apertura exterior), y se aplican a una muestra de 56 países receptores, en el período comprendido entre 1970 y 1993. El resultado principal, que toma el Banco Mundial, es que la eficacia de la ayuda depende del “marco institucional y de políticas” aplicado por el receptor. En términos de la política de ayuda implica seleccionar a países con un “marco de políticas adecuado”, para lograr que la ayuda sea eficaz. (Banco Mundial, 1999: 49).

Finalmente, existen otros estudios, con perspectivas distintas, en los que predomina una “visión moral” o “humanitaria” acerca del comportamiento de los donantes. Muchos de estos trabajos han adoptado como paradigma algunas consignas del Informe Pearson (1969). La obligación moral de otorgar ayuda a los países pobres se reflejará en un beneficio para los países ricos y se considera que la obligación de luchar contra la pobreza global, mediante la promoción del desarrollo en los países del Sur, debe basarse en una aceptación universal. (Degnbol-Martinussen et. al., 2003: 10).

8. Evolución de las principales cumbres, foros y conferencias de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

El siguiente apartado tiene como objeto revisar rápidamente esfuerzos cronológicos que se han realizado y que han tenido incidencia en la agenda de la eficacia de la ayuda, cumbres y encuentros contemporáneos, organizados por Naciones Unidas que involucra su agenda de desarrollo. Por tanto cabe destacar que:

“Si bien la historia se remonta a varios años atrás, dicha agenda formalmente se compone del acervo de tres principales eventos que marco a favor de este objetivo. El primero de ellos fue en 2003 mediante la Declaración de Roma, el segundo en 2005 con la Declaración de París (DP), auspiciada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y después por la Unión Europea (UE), para posteriormente consolidarse en la denominada Agenda de Acción de Acra (AAA) del 2008.” (SELA, 2010:22).

Tabla 3. Cronología de acuerdos principales sobre la eficacia de la AOD.

AÑO	DESCRIPCIÓN.
2000	Declaración de Milenio de la ONU
2001	Recomendación del CAD para desligar la AOD en los países menos desarrollados
2002	1º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la ayuda (FAN): Declaración de Roma sobre armonización
2002	Conferencia de la ONU sobre Financiación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey
2005	2º FAN: la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda amplía la agenda de reforma a cinco pilares (apropiación, alineación, armonización, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados)
2007	Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo
2008	3º FAN: Programa para la acción de Acra
2011	4º FAN de Busan: ¿eficacia de la cooperación?

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los rasgos fundamentales de la nueva arquitectura de la ayuda es la centralidad otorgada a los conceptos de calidad y eficacia. No obstante, ello no ha sido un obstáculo para que el sistema de cooperación haya mantenido la atención sobre la financiación necesaria para lograr los objetivos establecidos. A este fin se han dirigido las dos Conferencias Internacionales sobre Financiación para el Desarrollo celebradas en Monterrey en el año 2002 y en Doha en el año 2008.

En la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda desplegada se ha formalizado a través de la celebración de varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, a través de los cuales se ha ido constituyendo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

8.1 Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de Roma sobre la Armonización (2003).

El 1º FAN colocó en relieve el principio de armonización o, dicho de otro modo, la necesidad de que los países donantes se coordinen e implementen las medidas adecuadas para simplificar y homogenizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión de la AOD acarreados a los países socios¹⁸. De esta forma, la Declaración hace especial énfasis en que la mayor responsabilidad para la armonización recae en los países y organismos donantes, que son los que deben propiciar las condiciones necesarias para la armonización de la ayuda, comprobando que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a las prioridades de los países socios.

Asimismo, se establece que el papel de los países receptores se deben concentrar en lograr las condiciones propicias para la armonización de la ayuda: tanto a través de mecanismos internos (planes nacionales y estrategias de desarrollo, ciclos presupuestarios claros), como de condiciones estructurales ligadas a la balanza de pagos, existencia de mecanismos fiduciarios adecuados, entre otros.

8.2 Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005).

El II Foro de Alto Nivel impulsado por el CAD tuvo lugar en París, Francia, entre el 28 de febrero y el 2 de marzo del año 2005. En este Foro se adopta la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que recoge el compromiso de 115 países, tanto donantes como receptores, 28 organismos internacionales, BMD y 14 OSC.

8.2.1 La Declaración de París.

¹⁸ OCDE (2003). Declaración de Roma sobre la Armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, Roma.

La DP constituye el corpus principal de la agenda de la eficacia de la CID, ya que a través de ésta se establecieron 51 compromisos y 12 indicadores para que los países participantes evalúen su cumplimiento. En síntesis, la intención de esta Declaración es reformar la entrega y gestión de la ayuda, a fin de “aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración del logro de los ODM”. Para conseguir tales propósitos la Declaración de París engloba cinco principios que la AOD debe atender, bajo el argumento de que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación de cada país socio.

“Eficacia es la palabra clave que define la prometedora “Declaración de París”, la declaración presenta metas claras para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de apropiación, alineación, armonización, y mutua responsabilidad. No obstante quedan muchas dudas por aclarar respecto al proceso de implementación de la misma” (Flores y Engelhardt, 2003: 1).

Estas metas se proponen con el fin de superar las debilidades de las instituciones de los diferentes países receptores, corregir la delegación de autoridad de los diferentes actores, y la falta de focalizar la ayuda en necesidades básicas en áreas críticas, la falta de honestidad y transparencia.

Desde esta óptica, los principios de la Agenda de la eficacia pueden resumirse en: *Apropiación*: requiere reforzar el liderazgo a través de los instrumentos de desarrollo como son las políticas, la gestión y estrategia de desarrollo y los mecanismos de coordinación de las acciones base del desarrollo. La declaración de París, establece que “...los países receptores de ayuda, deben elaborar estrategias de desarrollo nacional encaminado hacia la obtención de resultados, así como promover una sinergia entre la sociedad civil, donantes y el sector privado.” (Declaración de París, 2005: 4). De igual manera, los llamados donantes, deberán incentivar y respetar dichas estrategias

elaboradas. Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”.

Alineación: “Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.” (Declaración de París, 2005: 4). La ayuda por parte de los países donantes debe tener como base las estrategias nacionales del país receptor, en un marco de coordinación permanente entre las partes.

Armonización: se refiere a: “Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces”. (Declaración de París, 2005:7). Lo cual muestra, una complementariedad entre donantes y países socios.

Gestión por resultados: “Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados”. (Declaración de Paris, 2005: 9).

Finalmente, se destaca el quinto elemento la *mutua responsabilidad* “Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo”. (Declaración de Paris, 2005: 10).

En este panorama, la declaración se postulaba como algo prometedor pero en busca del éxito, el papel de las ONG, se deja a un lado y el rol participativo de la sociedad civil, tampoco se contempló dentro de la declaratoria. Cabe resaltar dos aspectos importantes, el primero es de tipo político e institucional, la declaratoria del 2005 reforma la práctica de la ayuda al desarrollo, superando el viejo esquema de imposición al país receptor y se establecen las responsabilidades compartidas con el donante a favor de una duplicidad de las acciones, en busca de la eficacia de la ayuda. El aspecto número dos es de tipo práctico y se expone en un nuevo compromiso para cumplir un conjunto de indicadores.

La declaración de París muestra ciertas limitaciones por enfocarse sólo en la búsqueda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, pero olvida tener en cuenta el impacto

de la ayuda. En este sentido, la declaratoria del 2005 se enfoca en avanzar en la mejora de la ayuda internacional pero no va lo suficientemente lejos como se esperaba; es importante resaltar que la Declaración de París se limita por no colocar los derechos humanos y la justicia en el corazón del desarrollo.

8.3 Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Programa de Acción de Accra (2008).

Las Organizaciones Sociales manifiestan sus principales preocupaciones, incluyen temas como el de rendición de cuentas gobernanza, entrega efectiva de la ayuda, apropiación, y temas como el de género, derechos humanos y solidaridad, en la nueva arquitectura se traten con responsabilidad. Con todo lo expuesto, y con el fin de analizar los resultados alcanzados de los objetivos de la declaratoria del 2005, se concentra la necesidad de establecer el Tercer Foro de Alto Nivel realizado en ACRA.

8.3.1 Agenda de Acción de Acra (AAA).

La Declaración Acra 2008 fue suscrita en Ghana el 4 de septiembre del 2008, con los ministros de los países en desarrollo y los países donantes responsables de la promoción del desarrollo, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, "...con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda". (Lovera, 2008:3). En el Tercer Foro de Alto Nivel realizado en Accra de 2008, se propuso:

"...mejorar la implementación de la Declaración de París. La propuesta destacó el fortalecimiento de la identidad de los países respecto al desarrollo en base al desarrollo del diálogo de los diferentes actores de carácter nacional e internacional que intervengan, cuyo fin es fomentar prácticas más sólidas de direccionamiento y gestión de los países en desarrollo." (Tercer Foro de Alto Nivel Acra, 2008: 2).

En segundo lugar, se buscó la "...reducción de la fragmentación de la ayuda, para intensificar la optimización de recursos, y calificar el trabajo en un ambiente agradable

aceptando todos los participantes que trabajen en la cooperación, aumentar el diálogo y trabajo con la sociedad civil, y adaptar políticas referidas a la ayuda para países en situación frágil.” (Programa de Acción de Acra, 2008: 6)

El aspecto tres, se centra en “...el logro del resultado y su rendición de cuentas, a través de una clara rendición de cuentas con un nivel de transparencia, cambiando el carácter de la condicionalidad para respaldar la identificación del país, y aumentar la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda.” (Programa de Acción de Acra, 2008:8).

8.4 Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Partenariado de Busán para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011).

Fue ejecutado un cuestionario en línea con 163 representantes de gobiernos, donantes y participantes no estatales de países en desarrollo con más de 60 países en desarrollo, todos ellos revelan sus expectativas para el Foro de Busan. La encuesta fue diseñada y gestionada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en asociación con el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.¹⁹

Dentro de las opiniones más relevantes de las personas encuestadas se encontró que se debía mantener en el Foro de BusAn, el enfoque de la Declaración de París y los compromisos obtenidos en el programa de Acción de Acra, dándole mayor relevancia a la exigencia en la calidad de la ayuda. Por otra parte, los gobernantes de los países socios, manifestaron la necesidad de poner responsabilidades y exigir el cumplimiento de los compromisos y se propuso el monitoreo de temas de gran importancia, entre ellos, la transparencia, la fragmentación, la condicionalidad, y la calidad de la ayuda y los resultados.

¹⁹ Página Oficial 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Busan / Corea, en <http://cso-effectiveness.org/4o-foro-de-alto-nivel-4o-fan,146?lang=es>

CAPÍTULO II. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA Y HALLAZGOS EN EL CASO: PAPDE.

Este capítulo es el punto clave del trabajo de investigación realizado, donde la teoría se contrasta con la realidad, dando una presentación del programa PAPDE, y el desarrollo de la metodología del “Valor Añadido”, finalizando con la presentación de los hallazgos de la Metodología, de los actores partícipes del programa, y del investigador.

1. Presentación General del Programa de Apoyo al Plan Decenal.

Para fines de la investigación es importante hacer la presentación del programa resaltando los aspectos más importantes como el concepto, su objetivo, actividades principales, actores principales, una descripción general de la parte de presupuesto entre otras condiciones generales del programa, en segundo lugar se presenta los avances en el cumplimiento de indicadores de desempeño del PAPDE

1.1 ¿Qué es el PAPDE?-

Es un programa que se enmarca dentro de la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial (APS) financiado por la Comisión Europea (CE) para contribuir a la ejecución de Políticas del Plan Decenal de Educación del Ecuador, que lleva a cabo el Ministerio de Educación.

El Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación – PAPDE es una de las iniciativas de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno del Ecuador, se enmarca dentro de la modalidad de apoyo presupuestario. Desde el año 2007, la Unión Europea aplica en el país este instrumento para apoyar la ejecución de políticas sectoriales específicas, definidas y adoptadas por el Gobierno. La Unión Europea efectúa transferencias directas de recursos no reembolsables a la Cuenta Única del Tesoro Nacional para financiar determinadas políticas públicas bajo condiciones previamente acordadas con las autoridades gubernamentales. El PAPDE se inscribe dentro de la

Declaración de París (2005), del Consenso Europeo sobre la Política de Cooperación y de los Objetivos del Milenio²⁰.

1.2 Objetivo del PAPDE.

Colaborar financieramente en la ejecución del Plan Decenal de Educación (PDE), e inscribirse dentro del mismo para lograr mejorar y acelerar el progreso educativo de los niños y niñas del Ecuador, mediante la universalización de la educación básica, la ampliación de la cobertura de la educación inicial y media, el mejoramiento de la calidad en todos los niveles y la eliminación de las inequidades sociales de la educación.²¹

1.3 Actividades.

Las actividades del PAPDE, en apoyo al Plan Decenal de Educación (PDE), se centrarán principalmente en 4 ejes:

Eje 1. Financiamiento al sector a través de un apoyo presupuestario,

Eje 2. Apoyo a la coordinación entre los principales actores del sector,

Eje 3. Activa participación al diálogo y a la coordinación entre los donantes y,

Eje 4. Apoyo institucional al sector.

El Plan Decenal de Educación (PDE) 2006 – 2015, es parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo “Plan del Buen Vivir 2010 – 2013”.

Los principales objetivos de desarrollo para la educación en el país, se encuentran explicados en el PDE el cual ha sido elaborado y aprobado en 2006 por iniciativa de las autoridades del Ministerio de Educación. El PDE es un instrumento estratégico de gestión, que se diseñó con el propósito de mantener durante un periodo sostenido de diez años, un conjunto de estrategias pedagógicas, administrativas y financieras para guiar institucionalmente los procesos de modernización del sistema educativo, transformarlo y

²⁰ Propuesta de Asignación de Fondos a los Proyectos de Inversión de los Recursos Provenientes del Tramo Fijo del Convenio PAPDE, Quito, 2007 p.1

²¹ ADDENDUM No. 3 al Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador (PAPDE).

reformarlo, con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación²².

Tabla 4. Políticas del Plan Decenal de Educación (PDE) 2006 – 2015.

Política	Descripción
1	Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años.
2	Universalización de la educación general básica de primero a décimo años.
3	Incremento de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
4	Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos.
5	Mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas.
6	Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del sistema nacional de evaluación.
7	Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8	Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de Anexo II del Convenio de Financiación No.DCI-ALA/2011/022-597.

Primer convenio.-En febrero del año 2008, se firma el primer convenio del "Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015 – PAPDE I" entre el Gobierno del Ecuador y la Comisión de la Unión Europea, por un monto de 41,2 millones de Euros para apoyar la implementación del Plan Decenal de Educación.

Segundo convenio.-En octubre de 2011, se aprueba el segundo convenio del "Programa de Apoyo al Plan Decenal 2006-2015 - PAPDE II" donde la Delegación de la Unión Europea en Quito, financia con un total de 34 millones de euros un periodo adicional de 4 años al Ministerio de Educación para asegurar la continuidad y sostenibilidad de los buenos resultados alcanzados en el PAPDE I. Las prioridades en este convenio fueron:

1. Mejorar la calidad de la educación:

²² Anexo II del Convenio de Financiación No.DCI-ALA/2011/022-597

- Implementando la reforma curricular para la educación básica a través del programa de desarrollo profesional docente / SIPROFE
- Entregando oportunamente textos escolares gratuitos para los estudiantes de la educación general básica de las instituciones educativas fiscales
 2. Mejorando el acceso a la educación básica, medido a través del incremento en la tasa bruta y neta de asistencia en el 10º año de la educación básica,
 3. Mejorando la eficiencia del sector y su gobernanza a través de,
- La ejecución del Nuevo Modelo de Gestión del Ministerio de Educación, éste es un aspecto relevante, pues tiene el potencial de incidir de manera decisiva sobre la eficiencia y la eficacia del sector educativo.
- Implementar sistemas de información para mejorar la eficiencia institucional
- Fortalecer el Archivo Maestro de Instituciones Educativas /AMIE

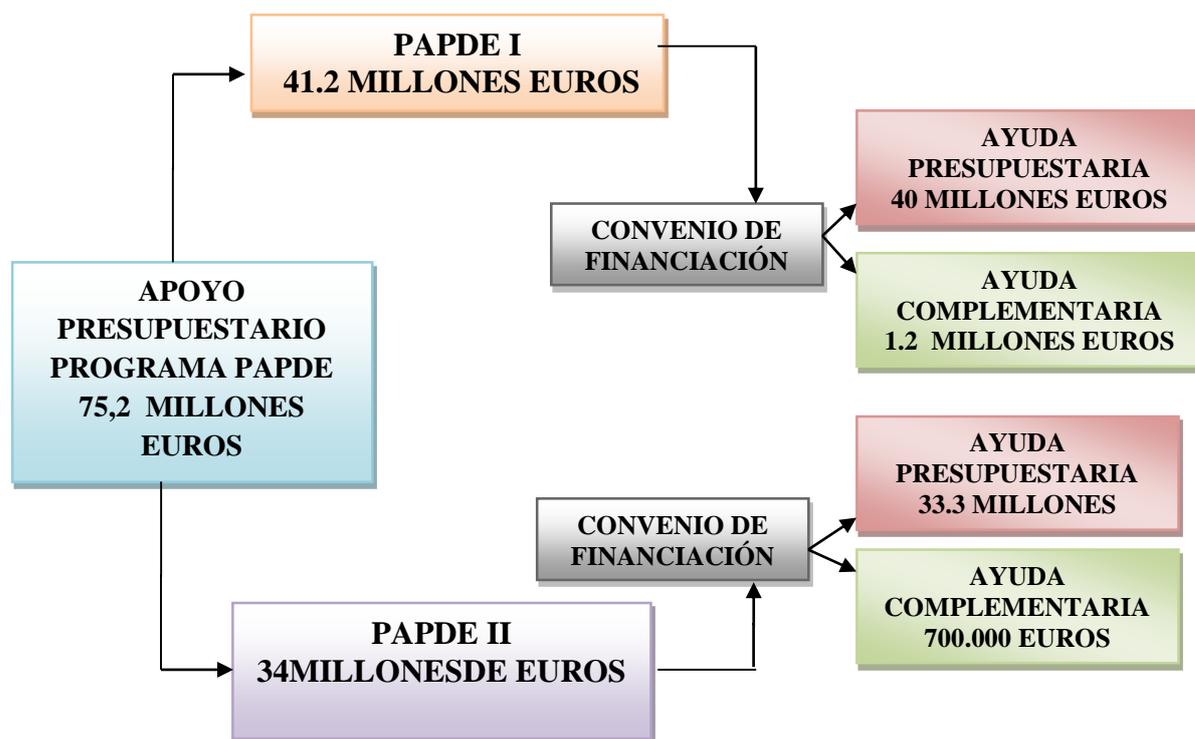
1.4 Actores involucrados.

En el Programa de Apoyo al Plan Decenal:

- 1- Cancillería Ecuatoriana Quien suscribe el convenio a nombre del país; Ministerio de Educación de Ecuador.
- 2- Ejecutor del Plan Decenal de Educación (PDE).
- 3- Ministerio de Finanzas, canalizador de recursos y veedor de la eficacia de la inversión pública que representa la cooperación no reembolsable de la Unión Europea.
- 4- La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPLADES), que monitorea que la inversión del PAPDE se realice en el marco del Plan de desarrollo del Buen Vivir y el cumplimiento del código de inversión pública.
- 5- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, entidad rectora de la cooperación internacional en el Ecuador.

6- Y la veeduría de la sociedad civil, a través del Proyecto Educidadanía, una red independiente de acompañamiento al Plan Decenal de Educación que está coordinada por Grupo Faro desde marzo del 2009 y que forma parte de la política de rendición de cuentas del Ministerio de Educación.

Gráfico 1. Contextualización del PAPDE



Fuente: Elaboración propia. Información tomada de SETECI; UE Delegación Ecuador.

1.5 Ejecución Presupuestaria.

Los Convenios PAPDE contemplan desembolsos en tramos fijos y tramos variables. Los desembolsos de tramo fijo se otorgan al país en función del cumplimiento de las Condiciones Generales, establecidas previo a la firma del convenio. Los desembolsos variables se otorgan según el cumplimiento de condiciones e indicadores de desempeño acordados por el Ministerio de Educación y la Comisión de Unión Europea, que reflejan el avance en el cumplimiento de las políticas del *Plan Decenal de Educación*.²³

²³ Anexo II del Convenio de Financiación No.DCI-ALA/2011/022-597.

En síntesis, de acuerdo al documento de estrategia y Programa Indictivo²⁴ para Ecuador, el presupuesto total de este progrAma es de 34 millones de euros, de los cuales: 33,3 millones están destinados al apoyo presupuestario directo, en cuatro desembolsos correspondientes a los años fiscales 2011: 14M€; 2012: 11,57M€; 2013: 8,22M€; 2014: 0,21M€ y 0.7 millones de euros se destinan a acciones complementarias como veeduría ciudadana, viabilidad, auditorías y otros.

1.6 Apoyo Presupuestario:

Es una Gestion Centralizada Directa, desde esta òptica: Todos los desembolsos de Apoyo Presupuestario se harán en Euros y serán acreditados a la Cuenta Única del Tesoro en el Banco Central de Ecuador, a favor del Ministerio sectorial correspondiente, que el Gobierno de Ecuador especificará en su solicitud de desembolso. Estos fondos deberán ser transferidos de manera inmediata, con valor en la fecha de desembolso en el momento de la recepción, su importe equivalente en Moneda Local aplicando la tasa de cambio de compra EUR/USD del mercado intercambiario. El Gobierno de Ecuador deberá informar por escrito a la Comisión que el monto ha sido ingresado en la Cuenta Única del Tesoro y presentar documentos de soporte que confirmen el monto de la transferencia, fecha y el tipo de cambio.²⁵

1. Avances en el cumplimiento de indicadores de desempeño del PAPDE.

Los indicadores y medidas seleccionados del PAPDE, derivan de la Política Pública para el Sector Educativo, contenida en el Plan Decenal de Educación 2006-2015 (PDE) y han sido definidos en concertación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Finanzas y los Ministerios Coordinadores. El cuadro sinóptico siguiente presenta información de los avances de los indicadores del PAPDE, en los respectivos tramos:

²⁴ Documento tomado de http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/documents/eu_ecuador/pol_eu-ecuador_003_es.pdf

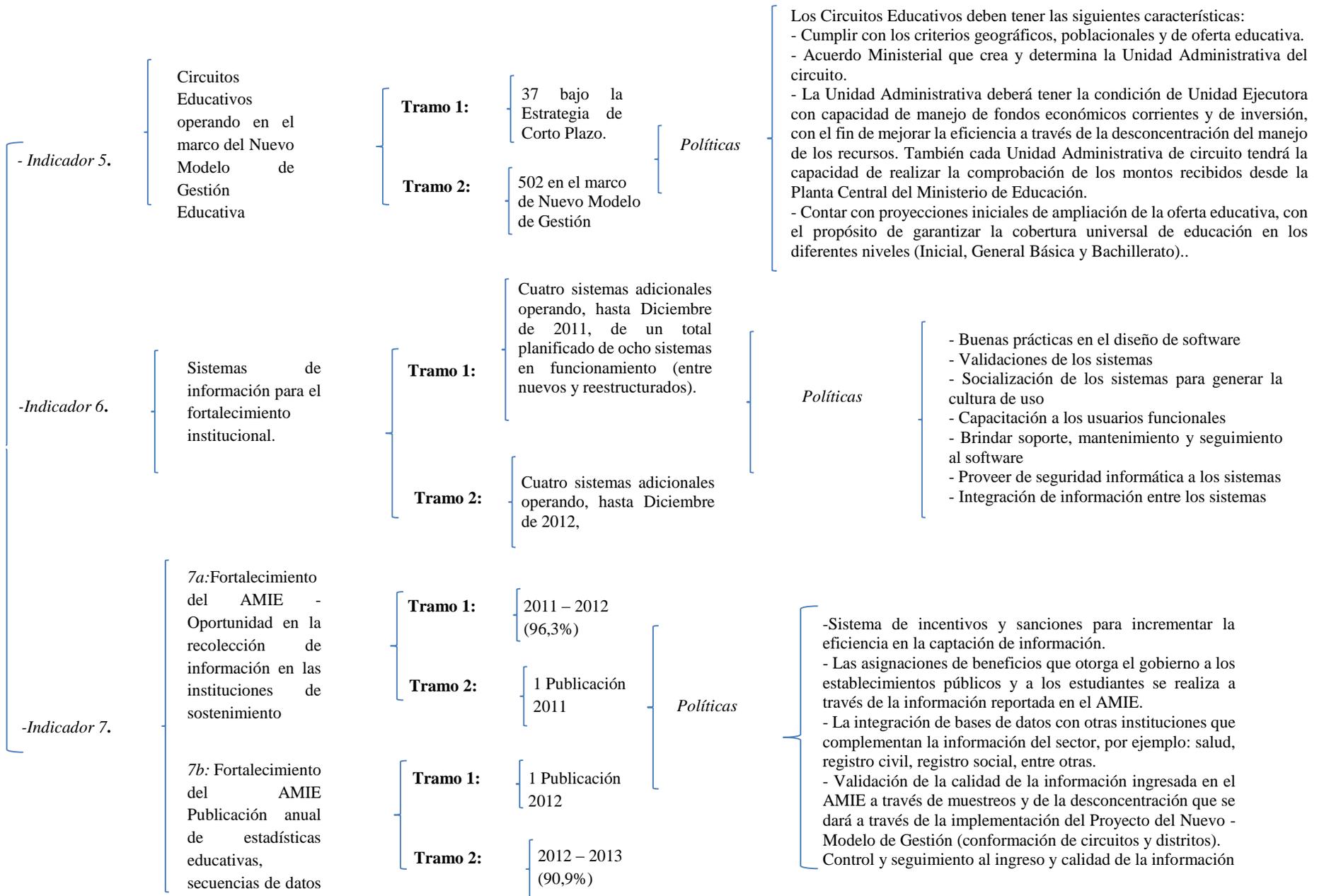
²⁵ Apéndices. Programa de apoyo al plan decenal de educación P.3

Cuadro Sinóptico 1: INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PAPDE

- <i>Indicador 1.</i>	Número de docentes fiscales capacitados en la actualización curricular de la educación básica.	Tramo 1: 2011(25,000) Tramo 2: 2012(40,000)	Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Control de calidad de los cursos en la etapa del diseño - Control de calidad en la pre selección de los instructores - Control de calidad de las etapas de formación de instructores - Control de calidad del aprendizaje de los docentes a través de evaluaciones en el proceso y al final de los cursos.
- <i>Indicador 2.</i>	Número de docentes fiscales de educación básica capacitados en medio ambiente/cambio climático, en el marco del curso de didáctica de las ciencias naturales.			
- <i>Indicador 3.</i>	Eficiencia en la entrega de textos escolares gratuitos en los establecimientos de sostenimiento fiscal.	Tramo 1: 2011(89,3 %) Tramo 2: 2012(89,5%)	Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de la base de datos del ENEMDU – INEC, - Apoyo de coordinadores zonales para verificación de bases de datos - Política de entrega de textos con pasta dura para estudiantes de 4to a 7mo año de educación general básica, con el fin de que exista la posibilidad de reutilización de textos con actualización curricular, hasta por tres años, en las escuelas de las zonas urbanas (en las zonas urbanas el dueño del texto es la escuela, en las zonas rurales es el alumno o la familia, por la dificultad que existe en las zonas rurales de acceso al conocimiento). - Entrega de un cuaderno de trabajo para los estudiantes de 4to a 7mo año de educación general básica. - Entrega de guías y textos para docentes
- <i>Indicador 4.</i>	4ª. Tasa bruta de asistencia en 10mo año de Educación General Básica.	Tramo 1: 2011 – 2012 (90.0%) Tramo 2: 2012 – 2013 (90,9%)	Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de infraestructura 8^{vo} – 10^{mo} año. - Provisión de maestros para 8^{vo} – 10^{mo} año. - Mantener y fortalecer la política de eliminación de barreras como textos, uniformes, contribuciones, etc. - Implementar estrategias para mejorar la retención de los estudiantes en el sistema y reducir la repetición.
	4b. Tasa neta de asistencia en 10º año de Educación General Básica.	Tramo 1: 2011 – 2012 (43.3 %) Tramo 2:		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro Sinóptico 1: INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PAPDE



A continuación se presentan algunas observaciones relevantes acerca de los indicadores:

Indicador 1: Capacitación Docentes: El Ministerio de Educación realizó una exhaustiva evaluación del currículo de la educación básica (iniciada en 1996) que no derivó en una adecuada y suficiente capacitación a los docentes y por lo tanto, no hubo mejoras significativas en los aprendizajes, según los resultados que arrojaron las evaluaciones hechas a través de pruebas estandarizadas (PRUEBAS SER), en el año 2008. Adicionalmente, las evaluaciones sugerían que era necesario diseñar un currículo que facilite la planificación diaria en el aula de los docentes, por lo que la Dirección Nacional de Currículo realizó una revisión y ajustes al currículo en el año 2009 y desarrolló una estrategia para implementarlo, lo cual incluyó: a) lanzamiento de una licitación para comprar los derechos de impresión de nuevos textos escolares que incorporen la actualización curricular y b) implementación de un sistema de capacitación docente.

Indicador 2: Ejes transversales: El gobierno del Ecuador y la Unión Europea incluyeron como ejes transversales a este apoyo presupuestario, los temas de desarrollo sostenible y cambio climático.

Indicador 3. Entrega de textos: Desde el 2007 el Ministerio de Educación empieza con la entrega de textos escolares gratuitos a los estudiantes de educación básica, en instituciones educativas fiscales, fiscomisionales y municipales a través de convenios con el Municipio de Guayaquil y el Concejo Provincial de Pichincha. Hasta el año 2010 la dinámica de edición de textos escolares respondía únicamente a la lógica de mercado, el currículo establecido a esa fecha era muy general y el Ministerio no influía en la edición de textos escolares. Desde la actualización y el fortalecimiento curricular que construyó contenidos definidos con más claridad, el Ministerio de Educación convocó a una

licitación pública para comprar derechos de impresión, con el fin de eliminar la brecha en el acceso de los estudiantes a los textos escolares, esto obligó a las editoriales a desarrollar nuevo material que cumpla con lo establecido en la actualización curricular.

Indicador 4: Tasa bruta de asistencia en 10mo año de Educación General Básica.

El PAPDE I se concentró en mejorar el acceso a la educación general básica y el PAPDE II apoyó estrategias que implemento el MINEDU para mejorar tanto el acceso como la eficacia de la educación, concentrando esfuerzos sobre los tres años: octavo, noveno y décimo, de la educación general básica.

2.6. *Indicador 5:*El Ministerio de Educación diseñó un “Nuevo Modelo de Gestión”, que fue aprobado por Decreto Ejecutivo en el mes de febrero del año 2010. En este modelo altamente desconcentrado, la mayoría de recursos y procedimientos son gestionados y ejecutados en los Circuitos²⁶ y Distritos Administrativos. La Planta Central del Ministerio se concentra exclusivamente en el diseño de políticas y planificación.

Los circuitos²⁷ se conciben sobre la base de criterios territoriales y culturales. Sin embargo se han detectado problemas en la mayoría de los establecimientos educativos fiscales, que han sido localizados mediante sistemas de información georeferenciados, y la localización de los establecimientos en cada circuito no se ha validado con la participación de todos los actores relevantes en cada territorio por lo tanto, no se ha logrado beneficiar en términos de acceso, calidad y oportunidad.

También se ha notado dificultades en las Unidades Administrativas de los circuitos, en el manejo de los recursos corrientes y de inversión necesarios para la operación de los establecimientos educativos fiscales de su circunscripción.

²⁶Los circuitos son el conjunto de todas las instituciones educativas fiscales (desde inicial hasta bachillerato) en una determinada zona geográfica (en promedio 20 instituciones) que aseguran el acceso universal de la población a todos los niveles de educación.

²⁷En la validación se selecciona la ubicación de la Unidad Administrativa del circuito.

Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), definió lineamientos para la conformación de circuitos para todas las instituciones públicas, el Ministerio de Educación tomó en cuenta estos lineamientos para la planificación del Nuevo Modelo de Gestión.

En el 2012 los Circuitos Educativos tuvieron la capacidad desconcentrada de manejo administrativo y financiero, e iniciaron los procesos para garantizar el acceso universal a todos los niveles de educación. Al mismo tiempo, se desarrollaron procesos necesarios para garantizar la constitución y funcionamiento de instancias de veeduría y rendición de cuentas a través de los Gobiernos Escolares Ciudadanos.

Indicador 6: Sistemas de información para el fortalecimiento institucional. El PAPDE II apoyó los esfuerzos que se emprendieron para mejorar la gobernanza del sistema de gestión educativa y la eficiencia de los procesos institucionales. Los sistemas de información gerencial mejoran la eficiencia y la transparencia en varios aspectos: reducen el tiempo que toman los trámites burocráticos a los beneficiarios (mejores servicios para estudiantes, profesores, padres o representantes), facilitan el acceso a la información y proveen mejor y oportuna información para la toma de decisiones. Al mejorar la gobernanza del sector y la eficiencia institucional, se tienen mejores bases para alcanzar los objetivos planteados en el PDE.

Se pretende tener automatizados e integrados sobre una plataforma tecnológica sólida, la mayor cantidad de procesos administrativos y de servicio al cliente, para mejorar la eficiencia institucional y la gobernanza del sector.

Para el año 2009, el Ministerio de Educación cuenta con el diseño del Sistema de Información del Ministerio de Educación (SIME), conformado con los módulos de: recursos humanos, instituciones educativas y gestión educativa. Por otro lado se crearon los módulos de jubilación docente y el sistema de selección de autoridades. También el

Ministerio de Educación cuenta con el sistema del Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), que es el principal instrumento para recolectar y procesar información sobre las estadísticas educativas que incluyen: matrícula, promoción, transición, número de docentes, estado de la infraestructura, número de instituciones públicas y particulares, entre otras variables. Hasta el mes de Diciembre del año 2010 el Ministerio de Educación cuenta con dos sistemas adicionales operando:

a) Selección de maestros b). Entrega de uniformes escolares gratuitos para áreas rurales: c) Sistema de Recursos Humanos: d) Sistema de Toma de Evaluaciones para los Docentes

Indicador 7a: Fortalecimiento del AMIE - Oportunidad en la recolección de información en las instituciones de sostenimiento fiscal. El PAPDE II apoyó esfuerzos para mejorar la gobernanza y la eficiencia del sector. El Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), es el principal instrumento para recolectar y procesar información sobre las estadísticas educativas que incluyen: matrícula, promoción, transición, número de docentes, estado de la infraestructura, número de instituciones públicas y particulares, etc. Sin embargo, no todas las instituciones ingresan la información de forma oportuna lo que altera las estadísticas educativas y complica la toma de decisiones en el sector. A medida que sea mayor el porcentaje de instituciones educativas que provean oportunamente la información, las autoridades contarán con mayor información, fortaleciendo así la toma de decisiones y mejorando la gobernanza del sector.

El proceso de recolección de datos del AMIE se lo hace a través de un sistema en línea. Las escuelas que no cuentan con acceso a internet deben trasladarse a otras instituciones donde hay disponibilidad del servicio, esto hace que sea un proceso excluyente.

Indicador 7b: Fortalecimiento del AMIE Publicación anual de estadísticas

educativas, secuencias de datos e indicadores. Desde que el AMIE reemplazó al Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC), como el instrumento para procesar la información del sector, se perdió continuidad en realizar las publicaciones anuales de estadísticas, secuencias de datos e indicadores. Si bien es cierto que se puede disponer de parte de esta información, a través de la página WEB del Ministerio, las estadísticas completas del sistema no están disponibles para el público. La gobernanza del sistema mejorará cuando se cuente con publicaciones periódicas que tengan información transparente y auditada de las estadísticas educativas, secuencias de datos e indicadores.

3. Metodología “valor añadido”.

La metodología de “Valor Añadido” se incorpora como evidencia clave en la aplicación de los principios de París, armonización, alineación, apropiación, mutua responsabilidad de la cooperación de la Unión Europea (UE). Esta experiencia se convierte en una evidencia académica del impacto de la medición de la eficacia de la cooperación para el desarrollo en un caso particular.

3.1 Aplicación de la herramienta “Valor Añadido” – Caso: PAPDE.

Para ampliar la metodología al caso del Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación, se consultó los documentos: Instrumento de medición del valor añadido de la Iniciativa ART/PNUD para París y Acra y el Manual para la aplicación del instrumento de medición del valor añadido de la Iniciativa ART/PNUD para París y Acra. (Ver anexo 1). El objetivo principal de aplicar la metodología en el PAPDE es observar el comportamiento de la relación entre el receptor y el donante en los procesos de desarrollo del PAPDE, brindando información sobre la potenciación y el adelanto en los procesos

de armonización (donantes) alineación (socios-donantes) y apropiación (socios) a nivel del caso PAPDE.

Más allá de los aportes para el PAPDE, esta experiencia es un primer paso para contar con una herramienta, que permita obtener información y aplicar los principios de la eficacia de la ayuda en un nivel más específico como lo son los programas dada la necesidad de herramientas de monitoreo que faciliten la gestión de la cooperación.

3.1.1 Descripción del instrumento: Para la construcción de la herramienta de medición de la eficacia de la cooperación se tomaron en cuenta los siguientes puntos:

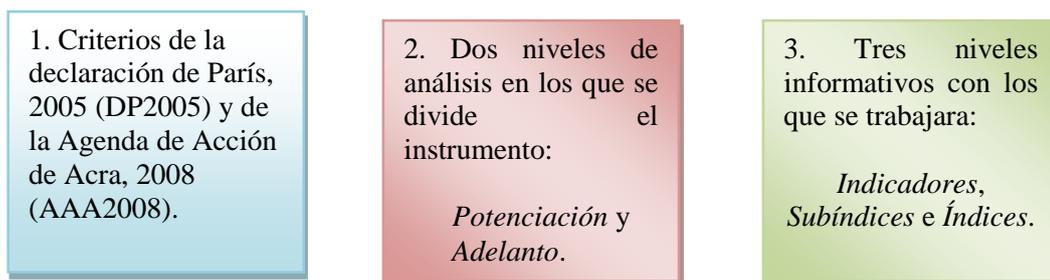
- Este ejercicio fue socializado y enriquecido con la participación de los principales actores encargados del PAPDE.
- Interpretación y adaptación de los Principios de la Declaración de París, desde una lógica institucional...

Una vez terminado el proceso de revisión de la adaptación de la metodología de valor añadido, se elaboró una agenda de visitas, posteriormente se realizó las diferentes mesas de trabajo con las instituciones involucradas en el PAPDE: Cancillería Ecuatoriana. Ministerio de Educación de Ecuador, Unión Europea y Educuidadania

La realización de mesas de trabajo contribuyó a la recolección de la evidencia narrativa descrita en la herramienta de la metodología del valor añadido, dándole mayor precisión y validación al análisis de información

El Instrumento de medición del valor añadido para el análisis de París y Acra se estructura a partir tres variables que conforman una matriz:

Gráfico 2. Estructura del Instrumento.

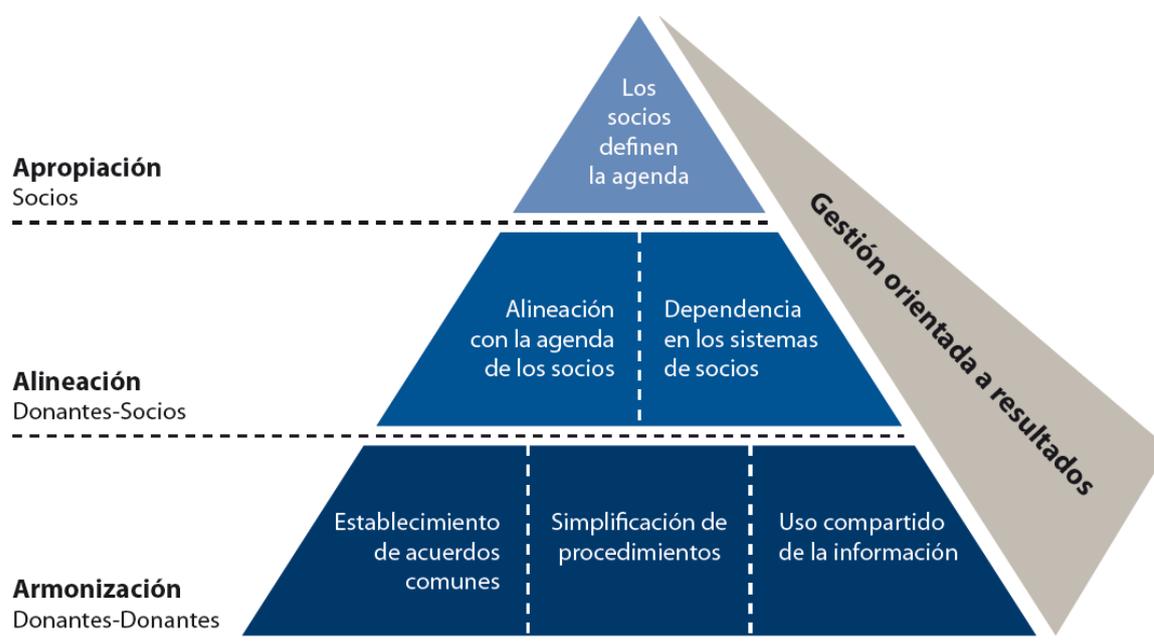


Fuente: Elaboración propia.

3.1.2 Niveles informativos: índices, subíndices e indicadores: El instrumento de medición del valor añadido se organiza en tres niveles informativos, y tiene como propósito proporcionar información a partir de lo más sintético (índices y subíndices) hasta el detalle (indicadores/variables), ofreciendo información pormenorizada respecto del comportamiento de los diferentes aspectos. Esta información es accesible en forma de *índices cualitativos* que presentan la potenciación y el adelanto para el caso. (PAPDE, 2012:16).

Los índices se construyen en base a los subíndices, en el caso de la armonización y alineación (ver apartados Tabla 4 Niveles Informativos). A su vez, los subíndices se construyen partiendo de indicadores/variables cuantitativos, en el caso del adelanto. Para la apropiación, de acuerdo a la pirámide de la eficacia de la ayuda (ver gráfico 4), se edifica el índice a partir de los indicadores.

Gráfico 3. Pirámide de la Eficacia de la Ayuda.



Fuente: Tomado de Valor Añadido París y Acra Instrumento metodológico, Iniciativa ART-PNUD, elaborado por Olga del Río y Darío Barbieri.

Tabla 5. Niveles Informativos

1. ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN (subíndice Potenciación o Adelanto)	
Potenciación Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
Subíndice Potenciación de coordinación, complementariedad y establecimiento de un marco común entre donante e instituciones externas.	6 indicadores
Subíndice Potenciación de simplificación de procedimientos	5 indicadores
Subíndice Potenciación de uso de información compartida	2 indicadores
Adelanto Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.	
Subíndice Adelanto de coordinación, complementariedad y establecimiento de un marco común entre donante y actores.	4 indicadores
Subíndice Adelanto de simplificación de procedimientos	3 indicadores
Subíndice Adelanto de uso de información compartida	2 indicadores
2. ÍNDICE DE ALINEACIÓN (subíndice Potenciación o Adelanto)	
El subíndice de Potenciación de la alineación (socios-donantes) ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la alineación en los instrumentos de gestión del Programa (planificación y monitoreo/seguimiento).	
Subíndice Potenciación de la alineación con la agenda del socio	10 indicadores
Subíndice Potenciación de uso de sistemas de los socio (fortalecimiento de capacidades y mecanismos/estructuras)	2 indicadores

El subíndice de Adelanto de la alineación visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de alineación	
Subíndice de alineación con la agenda del socio	5 indicadores
Subíndice de uso de sistemas de los socio (fortalecimiento de capacidades y mecanismos/estructuras)	2 indicadores
3. ÍNDICE DE APROPIACIÓN (Potenciación y Adelanto)	
Dirigido al papel del país socio (Ecuador)	5 indicadores de Adelanto y 5 de Apropiación.
El índice de apropiación (tanto de potenciación y adelanto) se calcula directamente de los indicadores y se sigue el criterio establecido en la Pirámide de la eficacia de la ayuda. Se realiza el análisis a partir del comportamiento de los diferentes indicadores/variables y se obtiene a partir de la sumatoria de las puntuaciones de todos los indicadores o variables dividido por el número de ellos.	
4. ÍNDICE DE MUTUA RESPONSABILIDAD. (Potenciación y Adelanto)	
ÍNDICE DE CORTE TRANSVERSAL DIRIGIDO AL DONANTE (UNIÓN EUROPEA) Y PAÍS SOCIO (ECUADOR)	

Fuente: Elaboración propia.

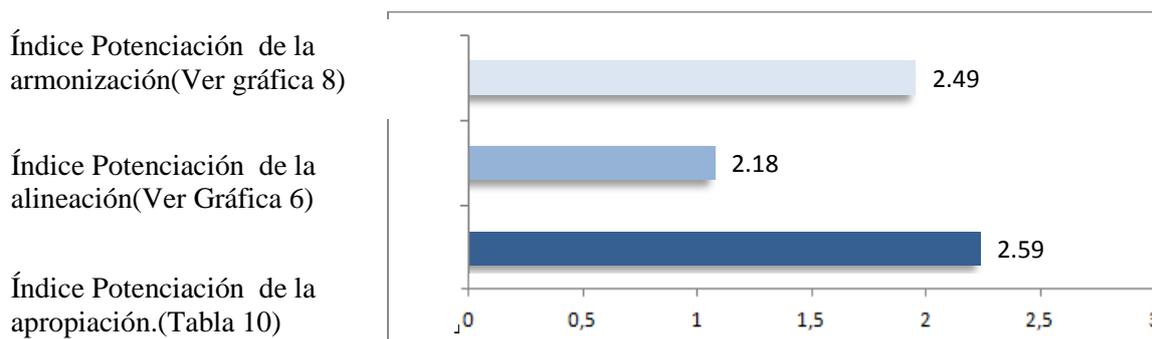
4. Hallazgos de la Metodología “Valor Añadido”.

Se analiza a continuación la aplicación de los principios definidos en la DP y Acra al caso específico de la Cooperación Unión Europea en Ecuador durante el período 2006-2014, caso PAPDE.

4.1 Índices de Potenciación y Adelanto de París y Acra del Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación.

Para los procesos de alineación, apropiación y armonización a continuación se presenta una visión global del valor añadido de los índices de Potenciación y Adelanto en el PAPDE. Las gráficas son el resultado de la aplicación de la metodología y que se encuentran registrados en las tablas. (Ver Anexo 2)

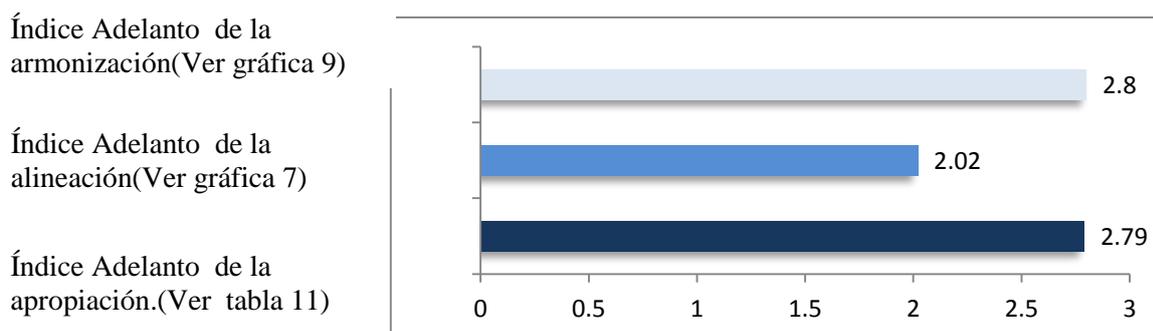
Gráfico 4. Índices de Potenciación en armonización, alineación y apropiación.



Fuente: Elaboración propia.

0 = la potenciación es NULA // 0,1 – 1,0 = la potenciación es BAJA // 1,1 – 2,0 = la potenciación es MEDIA // 2,1 – 3,0 = la potenciación es ALTA.

Gráfico 5. Índices de Adelanto en armonización, alineación y apropiación.



0 = el Adelanto es NULO // 0,1 – 1,0 = el Adelanto es BAJO // 1,1 – 2,0 = el Adelanto es MEDIO // 2,1 – 3,0 = el Adelanto es ALTO.

Entre la Potenciación y Adelanto existe una relación directa a mayor potenciación hay una mayor adelanto, con excepción del Índice Adelanto de la alineación y el Índice Potenciación de la alineación, que tiene una diferencia mínima de 0,16 puntos.

Los índices de potenciación incorporan indicadores, actividades y recursos destinados avanzar en los procesos de París y Acra, especialmente en la potenciación de la armonización y la apropiación y, en menor medida en la alineación. El Adelanto de los procesos de armonización (2,8), apropiación, (2,79) y alineación (2,02) alcanzados por el PAPDE es significativamente alto. El nivel alto de la apropiación indica una amplia

probabilidad de que los resultados del PAPDE tengan una sostenibilidad futura. Sin embargo, esa sostenibilidad puede verse afectado si los resultados de la apropiación y alineación no tienen un ritmo similar.

a). Apropiación.

En cuanto al principio de la “apropiación” la tesis central que se quiere resolver es si, en términos globales, la AOD de la U.E en Ecuador, contribuyó a reforzar la estrategia de desarrollo nacional y sus marcos operativos.

Tal y como muestra los resultados de la metodología en la potenciación (2,59) y adelanto (2,79) en la apropiación es “Alta” (ver gráficos 2, 3), las puntuaciones y la evidencia narrativa que las sustenta²⁸, la planificación del PAPDE incluye indicadores, actividades y recursos orientados a fortalecer el liderazgo, es claro que Ecuador vino incrementando la autoridad efectiva tanto sobre sus políticas como estrategias de desarrollo en el período estudiado (2006 -2013). Al mismo tiempo también aplicó medidas para disponer de mayor control sobre la coordinación de las acciones de desarrollo en la educación con la “Ley Orgánica de Educación Intercultural” (LOEI), en el año 2011.

El liderazgo de los procesos por parte del ministerio de educación, se realiza a través de los instrumentos de gestión del PAPDE, que incorpora indicadores y actividades pertinentes para potenciar la vinculación de grupos de trabajo y ciclos de programación que se presentan como una estrategia eficaz.

Con relación a la participación de la sociedad civil y en el fomento de la articulación publico/privada, en el PAPDE, encontramos una buena articulación de varias instituciones, y se consigna recursos para fortalecer la participación de la sociedad civil y la coyuntura público-privada en los grupos de trabajo.

²⁸ Además de los documentos de planificación y la evaluación intermediaria de donde se nutre.

Los Grupos de Trabajo, en los que se concentra la articulación multiniveles propiciada para la ejecución del programa, incluyen instituciones privadas, estatales, ONG, universidades, empresas privadas y actores de la cooperación internacional; y son liderados por el Ministerio de Educación, lo que supone en sí mismo un importante nivel de apropiación. Lo anterior refleja avance en las acciones tomadas para alcanzar buenas prácticas, aunque aún con un significativo camino por recorrer.

La planificación del PAPDE se basa en mecanismos operativos a través del cumplimiento de condiciones generales de indicadores, que permiten a los socios coordinar el apoyo presupuestario y alinearlos a las políticas del Plan Decenal de Educación.

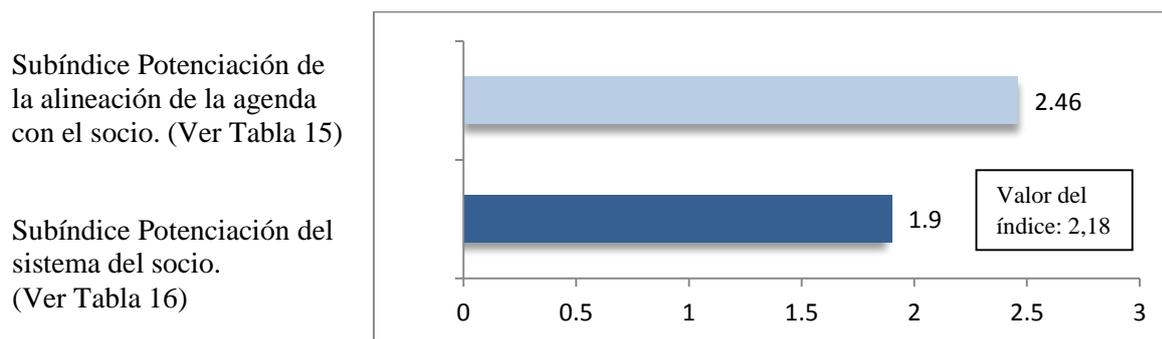
Por otra parte, con relación a la entrega de información tal como consta en su planificación y en sus informes, el PAPDE debe incorporar indicadores que cumplan con la entrega de información transparente respecto de los recursos y acciones de la ayuda, como parte de la rendición de cuentas.

b) Alineación.

El alineamiento requiere, en primer lugar, que exista el compromiso de los donantes, en este caso U.E, de “basar su apoyo global en estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso”. (OCDE 2005: 4). Desde este panorama, la perspectiva del “Alineamiento” trata de responder a si la E.U se ajustó a las prioridades, sistemas y procedimientos del Ecuador, ayudando a incrementar capacidades.

En este sentido, los siguientes gráficos se detallan la contribución de los dos subíndices que aportan al índice de la alineación en la potenciación y adelanto respectivamente.

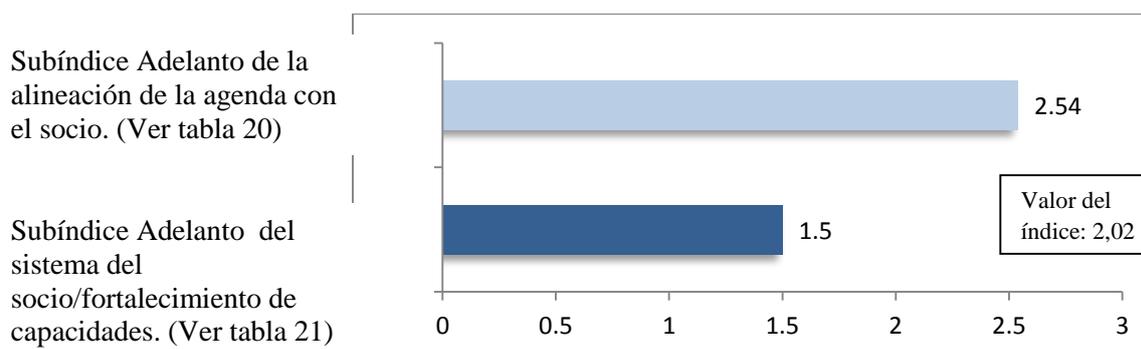
Gráfico 6. Potenciación de la alineación.



Fuente: Elaboración propia.

0 = la potenciación es NULA // 0,1 – 1,0 = la potenciación es BAJA // 1,1 – 2,0 = la potenciación es MEDIA // 2,1 – 3,0 = la potenciación es ALTA.

Gráfico 7. Adelanto de la alineación.



Fuente: Elaboración propia.

0 = el Adelanto es NULO // 0,1 – 1,0 = el Adelanto es BAJO // 1,1 – 2,0 = el Adelanto es MEDIO // 2,1 – 3,0 = el Adelanto es ALTO.

La alineación del PAPDE con la agenda de los socios muestra un alto nivel, tanto en la potenciación (2,46), como en el adelanto (2,54). La relativa distancia entre ambos muestra una mayor coherencia de los resultados esperados en la planificación y los logros obtenidos en el caso de la alineación.

Esta alineación con la agenda del socio demuestra una íntima articulación y coordinación de acciones entre U.E y Ecuador, así como una alta flexibilidad y adaptabilidad del PAPDE con el contexto. La alineación de la agenda es una prioridad de

las dos estructuras país socio y donante de la cual organizan las actividades del programa: los Grupos de Trabajo – en los que alinean la agenda con un total de 22 instituciones,²⁹ y los ciclos de programación, en los que alinean agenda un total de 3 instituciones³⁰.

La alineación del PAPDE con la agenda de los socios muestra un alto nivel 2,75 (Ver tabla 20, Anexo 2). Este adelanto demuestra la articulación y coordinación de las acciones desarrolladas en el marco de la ejecución del programa, así como una alta flexibilidad y adaptabilidad del PAPDE en el contexto Ecuatoriano. La alineación de la agenda se da entre las dos instituciones: Ministerio de Educación y U.E sus actividades están organizadas en los ciclos de programación, en los grupos de trabajo y la articulación de instituciones.

Cabe destacar la participación de la sociedad civil mediante el convenio con Instituto de Enseñanza y Aprendizaje (IDEA) para la realización del proyecto de investigación para el Mapeo y análisis de consistencia de las políticas del PDE y definición de indicadores y competencias para la formulación de un sistema de seguimiento ciudadano, el cual se llevó a cabo con EDUCIUDADANÍA³¹ (Comisión Europea, Ministerio de Educación y Grupo FARO).

En cuanto a la potenciación del sistema del socio en el fortalecimiento de capacidades es medio-alta 1,9 (ver tabla 16, anexo 2). Con relación a la creación de capacidades con la participación ciudadana no existen indicadores directos del eje género,

²⁹ Delegación de la Unión Europea; la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPADES), la Secretaria Técnica de Cooperación internacional (SETECI), EDUCIUDADANIA, Grupo Faro, Ministerio de Educación, Embajada de Francia, Embajada de Bélgica, Taktikee, AECID, Unesco, UNICEF, VVOB-EC- Educación para el desarrollo, Ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Universidad de Guayaquil, Universidad Salesiana,

³⁰ Una institución nacional Ministerio de Educación, un donante Unión Europea, y el grupo Faro EDUCUIDANIA.

³¹ EDUCUIDADANIA es una red ciudadana de acompañamiento al Plan Decenal de Educación, una propuesta construida desde una perspectiva ciudadana, con enfoque de derechos, que definen la universalidad de la cobertura educativa, acompañada de mecanismos concretos de transparencia, rendición de cuentas y espacios abiertos, para que los y las ciudadanas exijan servicios públicos caracterizados por su calidad y calidez. En conclusión son los veedores del funcionamiento y contribución del PAPDE

indirectamente en el segundo convenio del PAPDE se trabaja más en este aspecto, con la participación del comité de derechos de la mujeres.

En síntesis, con relación al Subíndice “sistema del socio/fortalecimiento de capacidades” tanto en potenciación como en adelanto de la alineación (ver gráficos 9,10), tiene una debilidad con el fortalecimiento de capacidades en planificación y participación con género y medio ambiente, que se debería reforzar, a fin de mejorar la sostenibilidad del programa y las posibilidades locales en las metas del milenio relacionadas con los aspectos de género y medioambiente³².

El financiamiento por parte de la Unión Europea al Ecuador, se alinea bajo un marco único de condiciones y/o indicadores derivados de la estrategia de desarrollo que se encuentran registrados en el Anexo II del convenio de financiamiento, además, la U.E coopera en la modalidad de apoyo presupuestario respetando la soberanía nacional. Esta modalidad de cooperación obedece a la confianza mutua existente entre las autoridades nacionales y la U.E, que busca una mayor eficacia de la administración pública, alineándose con los sistemas de gestión financiera.

Así, la participación de la Unión Europea en el PAPDE facilitó el liderazgo del gobierno sobre la sociedad civil del Ecuador, reduciendo la dispersión de enfoque y recursos. En síntesis, la voluntad de la UE se alinea se con los objetivos nacionales, el respeto de la soberanía y confianza en el Ecuador.

Un aspecto importante del alineamiento es el compromiso del Ecuador en reforzar capacidades de “planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las

³² Objetivo 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015; OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE, Meta 7.A incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

política de educación y el programa de apoyo a plan decenal de educación” con apoyo coordinado de la U.E. Cabe señalar que el programa es coordinado y coherente con las estrategias de desarrollo nacional.

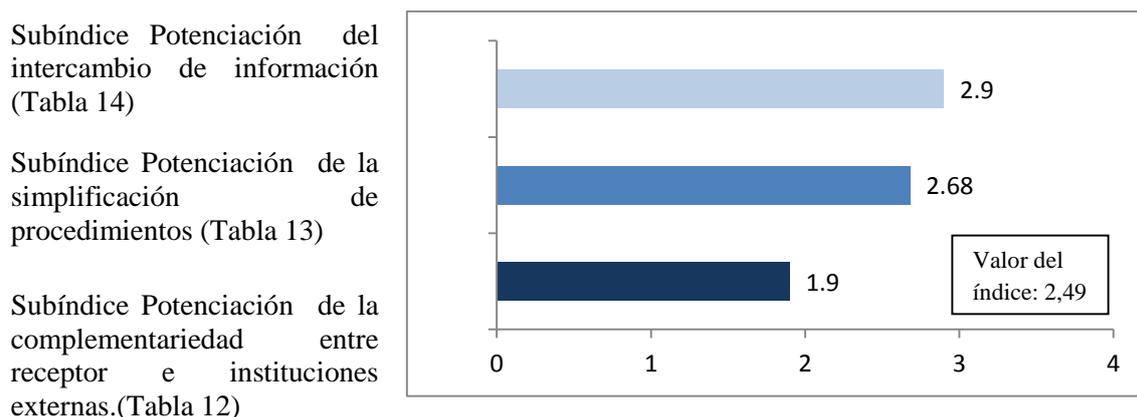
Sin embargo, existen debilidades en la potenciación de la utilización de procedimientos administrativos conjuntos entre socios y donantes. Cabe señalar que este aspecto es complejo y requiere de acciones previas de fortalecimiento, así como de procesos de ajustes. Tal complejidad debe servir a que el PAPDE incorpore acciones e indicadores que le permita ir avanzando en esa dirección.

b) Armonización.

Este apartado da una idea general en torno al papel jugado para la eliminación de la duplicidad de esfuerzos y la racionalización de las actividades de la U.E en Ecuador.

En el caso de Ecuador, durante el período estudiado 2006 - 2013, se produjeron esfuerzos para que la U.E implementaran disposiciones comunes o simplificaran los procedimientos.

Gráfico 8. Potenciación de la armonización.



Fuente: Elaboración propia.

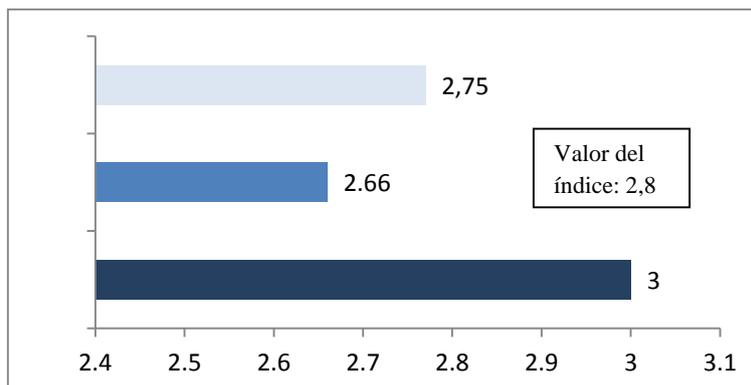
0 = la potenciación es NULA // 0,1 – 1,0 = la potenciación es BAJA // 1,1 – 2,0 = la potenciación es MEDIA // 2,1 – 3,0 = la potenciación es ALTA.

Gráfico 9. Adelanto de la armonización.

Subíndice Adelanto del uso de información compartida (Ver tabla 19)

Subíndice Adelanto de la simplificación de procedimientos (Ver tabla 18)

Subíndice Adelanto de la complementariedad entre donante e instituciones externas.(Tabla 17)



Fuente: Elaboración propia.

0 = el Adelanto es NULO // 0,1 – 1,0 = el Adelanto es BAJO // 1,1 – 2,0 = el Adelanto es MEDIO // 2,1 – 3,0 = el Adelanto es ALTO.

El PAPDE proporciona resultados significativos, es decir Adelanto, en dos aspectos (subíndices) que ayudan de manera significativa a la armonización: en el Adelanto, en la simplificación de procedimientos 2,66 (Ver tabla 18), que se refiere al uso articulado de diagnóstico, planificación, gestión y monitoreo entre el donante y los actores que coordinan/participan en el PAPDE, además, la forma de trabajo impulsada por el Programa y la centralidad de la articulación favorece la simplificación de procedimientos. Queda como observación avanzar en el establecimiento de un marco común destinado a concretar en la reducción de cargas administrativas, aspecto que contribuirá en la sostenibilidad del programa.

Se puede calificar como exitoso, también el avance realizado en la coordinación, complementariedad y el establecimiento de un marco común entre donante y actores externos 3,00 (Ver tabla 12). El subíndice está relacionado con la firma de acuerdos o convenios con otras instituciones para realizar acciones que ya se están ejecutando en el PAPDE, y que obedecen a la coyuntura del escenario de las necesidades en las políticas de educación en Ecuador, generando espacios de articulación multiniveles.

En caso similar se produce al uso sistemático de la información compartida entre donante e instituciones externas, donde la potenciación es 2,4 y en el adelanto es de 2,75.

Con relación al fomento de análisis comunes se puede decir que aunque se mantuvieron reuniones de responsables de cooperación de la UE y del programa en Ecuador, éstas no contribuyeron significativamente a generar ni misiones ni análisis de campo comunes. En este sentido también la posición del Ministerio de educación estuvo por debajo de su verdadero potencial, puesto que salvo algunas iniciativas puntuales de visitas de campo comunes, ésta no fue una práctica permanente y sistemática.

Con relación a la complementariedad se analiza el trabajo que realiza la U.E y el Ecuador para armonizar los procedimientos separados.

c) Gestión orientada a resultados.

Con relación a los avances en la gestión orientada a resultados de la Cooperación de la U.E en el País, a través del PAPDE, éste no cuenta con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos. En este sentido es importante destacar que el PAPDE no estuvo claramente vinculado con mecanismos de evaluación de desempeño transparentes y supervisables que permitieran medir los progresos. En el Anexo II del convenio de Financiamiento, en el artículo de 3. “Supervisión, evaluación y auditoría” expresa que no se realizarán auditorías de los fondos desembolsados al presupuesto y el mecanismo de financiación a utilizar será el apoyo presupuestario directo, Además, en ausencia de una metodología estándar para evaluar el programa bajo el apoyo presupuestario, no se prevé la realización de una evaluación al final del programa. En síntesis, una evaluación no se puede analizar por qué el espacio temporal de análisis abarca desde los años 2006 al 2013 y el programa finaliza su ejecución en el año 2014, Sin embargo en el anexo del acuerdo se encuentra registrado un cuadro de indicadores, metas y fuentes de verificación que se cumplieron para lograr obtener la liberación de recursos, especialmente la del segundo PAPDE.

5. Hallazgos de los actores del programa.

Las entrevistas fueron flexibles, de manera que durante el proceso de entrevista pudiera ser complementada o reformulada en virtud de las necesidades de información, para convertirse en evidencia narrativa que aportara al desarrollo de la metodología de “valor añadido”.

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes encontrados en las entrevistas abiertas las cuales fueron aplicadas a informantes clave (gestores del proyecto, financiadores y veedores)³³ de las instituciones partícipes del desarrollo del PAPDE.

a) Apropiación.

En este punto se intentaba ahondar en la visión de los entrevistados respecto a la noción de la apropiación. La pregunta era ¿Cuál es el eje prioritario no visible que se deba fortalecer con relación a la apropiación?

La respuesta: Si bien es cierto que el Ecuador vino incrementando la autoridad efectiva en su política de Educación, como una parte de estrategia de desarrollo, el gran reto del PAPDE, es la socialización de los resultados alcanzados, especialmente con la sociedad civil, y por otra parte, avanzar en la inclusión de indicadores, con el objeto de mejorar la calidad de información disponible, optimizando los aspectos de comunicación y de rendición de cuentas.

Además, en la comunicación de los resultados, se debe fortalecer los ejes de género y medio ambiente. Existen esfuerzos de alianzas de difusión con organizaciones preocupadas por trabajar una serie de elementos de género. Por ejemplo, Educuidadania, veedor del funcionamiento del PAPDE, que ayudó en el trabajo con el comité de derechos humanos de las mujeres y con el consejo de derechos que vinculó a la sociedad civil en

³³ Entrevistas realizadas a funcionarios responsables del PAPDE de la unión Europea, Ministerio de Educación y Educuidadania. Los nombres no se mencionan para mantener el anonimato.

la identificación de las líneas directrices, sin embargo, es un proceso que falta por concluirse.

Por otra parte, se debe reforzar la articulación público privada, como se contempla en el convenio dentro del literal de “Comunicación y Visibilidad” para el fortalecimiento de grupos de trabajo. A pesar de que se implementó una estrategia de comunicación y visibilidad de resultados de la política de educación y los avances del PAPDE a través de un convenio con la universidad de Guayaquil y el grupo faro de Educidadania, esta estrategia aún es una propuesta piloto y falta por ser desarrollada.

b) Alineación.

En este punto se busca identificar ¿qué no se cumple con relación al proceso de la alineación dentro del convenio establecido del PAPDE?, como respuesta se constató que no se producen revisiones periódicas de progreso, propuestas en el convenio entre receptor y donante. En este sentido no consta que el PAPDE fuera revisado, pese a que estaba inicialmente previsto, como se señalaba en el Anexo II del acuerdo de financiamiento, el cual intentaba realizar una reunión anual con todos los actores como mecanismo de discusión de avances, del nivel de cumplimiento de las condiciones generales y los indicadores. Es decir, el PAPDE establecía dos ejercicios de seguimiento, “uno a medio término (en el plazo intermedio de la implementación de la estrategia) y otro en la última etapa de la implementación (a fin de alimentar el siguiente ciclo de planificación)”, (convenio de financiamiento, literal 2,2), sin embargo, se dio cumplimiento a la entrega de tres informes, fuera de las fechas previstas, que brindan información de las metas alcanzadas en la implementación del primer convenio del programa. El segundo informe brinda información del convenio número dos y el tercero es un documento general de la recopilación de procesos y actividades logrados en los periodos 2006 al 2013.

En este sentido, el sistema de fortaleciendo de capacidades entre la relación de la U.E y el ministerio de Educación requiere de una Comisión Mixta actualizada que es un indicador indirecto de las dificultades en el diálogo de política de Educación y de la falta del marco común para la evaluación fiable.

c) Armonización.

En este punto se pretendía identificar el desempeño institucional y la pregunta fundamental fue ¿Cuál es la falencia más evidente en el desarrollo del PAPDE por parte de las instituciones?

Respuesta: los actores de la Cooperación de U.E en Ecuador no adoptaron un marco de desempeño armonizado, debido a que las instituciones públicas y privadas que participaron en el programa, presentaron muy altos niveles de rotación en los puestos de los funcionarios responsables en la ejecución del programa y en los cargos intermedios, esto produjo siempre dificultades con el ritmo de los procesos abarcados por el programa.

En síntesis, se actuó de manera muy fragmentada. Tanto en contenidos como actores. No se respondió a criterios adecuados de concentración geográfica y sectorial, tampoco hubo un sentido estratégico en cuanto a las herramientas y sectores a abordar. Esto trajo como consecuencia que: la contribución de la AOD de la Unión Europea, tanto en reducción de la pobreza como a la mejora y consolidación de los logros de desarrollo del país, propuestos en las PAPDE, este muy por debajo de su verdadero potencial.

d) Gestión orientada a resultados

El PAPDE no tuvo una contribución significativa en la eliminación de la duplicidad de esfuerzos ni en la racionalización de las actividades. Apenas sí operó en base a resultados medibles y verificables. Por último, no se intensificó la mutua rendición de cuentas entre los departamentos encargados del desarrollo del PAPDE del Ministerio de Educación y la Unión Europea.

Junto con estas preguntas, también se ahondó respecto a algunos elementos cualitativos, principalmente relacionados con el cumplimiento de los 7 indicadores, y se muestra la percepción de los entrevistados: “pese al cumplimiento del 100%, como condición de desembolsos para la U.E”, los resultados de procesos muestran otro panorama que se refleja en “La crisis en la calidad y cobertura de la educación”, estos indicadores son metas alcanzadas y son ideas buenas, es una propuesta que integra esfuerzos que busca la reducción de aspectos negativos, apuntando a la calidad de educación, pero para que exista calidad en las unidades educativas deben estar cerca de los hogares, y la realidad muestra que existe una desequilibrada ubicación de los centros educativos, generando limitaciones para poder acceder a los centros.

Para entender la calidad educativa, es necesario entender la realidad. Los indicadores de cumplimiento del PAPDE, son ideas importantes pero desconocen la realidad, y se desarrollan con una aplicación mecánica y caótica, sin desconocer que existe una buena voluntad para apoyar el tema educativo, ya que sí hay inversión. Sin embargo, los resultados no son buenos, pese a que alcanzan cuantitativamente el 100% de la meta indicada, no toman en cuenta las necesidades reales de la población beneficiaria. En este sentido podríamos decir que los medios no justifican el fin, y las preguntas que se generan son: ¿se está invirtiendo bien? ¿En dónde?, ¿qué es lo que se está haciendo?

En síntesis, no hay claridad en la calidad y existen contradicciones. Hace falta un diálogo que este dirigido al desarrollo. Teniendo en cuenta las necesidades locales se debe planificar. Esta fue una de las grandes falencias que se presentó en el PAPDE, la cual ha sido reconocido por los funcionarios involucrados en el desarrollo del programa especialmente por el Ministerio de Educación.

En este sentido, el problema de calidad educativa es un problema esencialmente estructural, no existe armonización con la teoría y la práctica. Hay discrepancia entre los tiempos de formulación, de gestión y técnicos, por tanto, la calidad educativa a la cual apuesta el programa, es una repetición de propuestas, iniciativas que apunten a la calidad, pero no se ubican las estrategias adecuadas, por lo cual no es coherente ni pertinente. Tampoco se establece una relación del producto que se quiere obtener con la inversión que se está realizando.

El sistema educativo evidencia una crisis estructural y cambia el enfoque de quienes toman las decisiones y de las instituciones que incentivan el apoyo financiero en el cumplimiento de las políticas del PDE. Es importante recalcar que la educación debe tener un contenido de transformación y cambio en la dimensión individual y social. Desarrollar un sentido crítico y propósito que involucre su entorno, buscando una educación pertinente que asuma los conflictos sociales.

6. Hallazgos del Investigador.

La cooperación al desarrollo en el sector educativo es una contribución sustantiva, un incentivo o un estímulo, para acciones donde el Estado no llega, y da la oportunidad de realizar transformaciones, con programas de incidencia en la política. Sin embargo, se encuentra un desbalance en los resultados, tales transformaciones producen polémica, porque aún persiste, adolescentes excluidos, docentes sin capacitar, y la falta de calidad en los centros educativos.

El objetivo de utilizar herramientas que permiten observar la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda, es edificar una imagen adecuada de la pertinencia del diseño, aplicación y consecuencias de los programas, partiendo del ejercicio de la evidencia narrativa fundamentada. Este tipo de intervención era un ámbito reservado a las consultoras, que aplicaban procedimientos estandarizados para la medición de la eficacia de la ayuda.

Bajo este panorama, al tomar como objeto de estudio el caso: PAPDE, se pretendía realizar una medición micro a través del diseño de la metodología del valor añadido. En este proceso y con los resultados arrojados, se ha reconocido la necesidad de una cierta mejora en la metodología en sus contenidos analíticos, conocimiento del diseño e implementación,

Una parte importante de la medición realizada desde esta perspectiva micro permitió contrastar la calidad y eficacia de la intervención del programa, aportando a los procesos de aprendizaje de las instituciones participantes del PAPDE. La aplicación de la metodología y el aporte de los funcionarios de las instituciones responsables en la ejecución del programa en las entrevistas realizadas, desplegaron apreciaciones, sistemáticas y documentadas.

La aplicación de esta metodología dio lugar a una serie de tablas en las que se combinan secciones descriptivas, en las que se da cuenta de lo que se ha hecho, pero no del modo en que se ha hecho.

En cualquier caso, las evidencias, de distinto grado de certeza, que se ha obtenido a través de la metodología y las entrevistas a los funcionarios de las instituciones es notable. Riddell (2007) calcula la existencia de centenares de miles de informes de diferentes metodologías y de diversa calidad, con escala internacional que se refieren a la ayuda: en ciertos casos se estiman las tasas de retorno del proyecto y, en otros casos, se

valora el grado de éxito de manera global y aproximada. Esta suma de metodologías recogidas a lo largo del tiempo resulta relativamente favorable a la ayuda. Generalmente, los proyectos suelen tener aceptables tasas de retorno, que por muchas razones, se convierten en referente en este campo (Cassen, 1994). En síntesis, con la aplicación de estas metodologías, confirman que aunque existen fallos manifiestos, buena parte de los proyectos consiguen un grado de realización aceptable de sus objetivos. (Alonso, 2012).

Los avances en la aplicación de metodologías constituyen una excelente noticia en el camino por mejorar la calidad en la gestión de la ayuda, brindando relaciones más robustas de causalidad sobre las que asentar el aprendizaje y una gestión más sólidamente basada en la evidencia. Es necesario que los donantes sean conscientes de esa oportunidad y dediquen más esfuerzos en el análisis de los procesos en sus intervenciones.

En este sentido, y con relación al caso objeto de estudio, el punto de encuentro más claro entre los hallazgos (Metodología y entrevistas de los actores), es la divergencia en resultados. Esto remite al debate sobre los instrumentos y procesos utilizados en la medición de la eficacia en el caso PAPDE.

En primer lugar se detecta que la metodología del valor añadido se enfocó en las estrategias y actividades del PAPDE observando directamente los resultados y no los procesos. Además, los indicadores y las estrategias de la metodología se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados, y demuestran claramente si los resultados se están logrando, pero deja a un lado aspectos de relevancia que arrojó en la indagación de la mirada y percepción de los actores que están desarrollando los procesos.

Bajo este contexto, el mismo conjunto de indicadores se usaban sistemáticamente en la intervención del programa para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso, y las actividades registradas en la metodología analizaban el grado en que los

resultados planificados realmente se lograban, quitando con ello, la relevancia en los aspectos negativos.

Existen diversas acciones que ameritan replantear la coherencia de las propuestas en términos de diseño de la metodología, para obtener una aproximación realista del desarrollo del programa. Por tanto, se indagó con los responsables encargados de las instituciones partícipes en el desarrollo de la propuesta y se obtuvo apreciaciones importantes que no arrojó la metodología.

Cuando los instrumentos de medición se centran en los resultados previstos e indicadores, las actividades reales no se alinean con los objetivos propuestos. Las prioridades y las limitaciones del programa deben seguir siendo el punto de partida de las estrategias de apoyo de las instituciones que desarrolla el programa, con operaciones planificadas y el apoyo analítico de la asistencia técnica la cual debe ser compatible con una estrategia sólida para mejorar.

Como se observa en el apartado de los hallazgos de los actores la información sobre los resultados no se realizó de manera oportuna, la idea fundamental es mantener una relación directa entre resultados e información para crear un panorama veraz de la realidad. Los problemas derivados en la gestión, ejecución, coordinación interinstitucional, se hacen visibles a la hora de analizar los resultados en el desarrollo del programa.

Esta investigación se propuso a analizar cómo se aplican los principios de la eficacia de la ayuda en el caso PAPDE, tras analizar el nuevo contexto de fatiga de la AOD y la crisis de identidad del régimen de la ayuda, se utilizó el instrumento de la metodología del “Valor Añadido” adaptada de trabajos de consultorías³⁴ en el campo de

³⁴Tomado de ART-PNUD/Ecuador (2012). La aplicación de la metodología ART en América Latina. Imprenta Activa: Quito, Ecuador y ART-PNUD/Ecuador (2010). El Programa Marco ART-PNUD/Ecuador. Reflexiones metodológicas y avances 2008-2009. Imprenta Mariscal: Quito, Ecuador.

la cooperación internacional. Esta propuesta de análisis no tuvo coherencia con la ayuda en relación a las políticas de educación, y estuvo alejada a dar respuesta, por dos aspectos. En primer lugar, los resultados quieren maquillar el fracaso en el cumplimiento del compromiso de los indicadores del PAPDE, manteniendo un discurso que es una especie de “cortina de humo” para cambiar resultados. Y en segundo lugar, una estrategia que flexibiliza criterios acerca del concepto de eficacia dejando con esto un fin bastante incierto.

CONCLUSIONES.

Para finalizar la investigación, se analiza el apartado de conclusiones. Existen avances en el sistema de la cooperación para el desarrollo que denotan cierto grado de madurez y responsabilidad en pro de la búsqueda de la eficacia de la ayuda en sus intervenciones. A pesar de estos avances, la cooperación no acaba de mostrar los resultados esperados y deseados en la promoción del desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza.

Los problemas de la eficacia de la ayuda se centran en problemas como la multiplicidad de actores y la fragmentación de la ayuda, la poca coordinación y el poco apoyo a aquellos sectores donde realmente necesitan la ayuda. También, se discute sobre la insuficiencia de las capacidades institucionales y la escasa eficacia de los instrumentos y modalidades a través de las que canalizan la Ayuda al Desarrollo.

En síntesis, la historia de la ayuda revela que los niveles de eficacia han estado muy por detrás de lo que sería deseable. Ello no quiere decir que la eficacia de la ayuda resulte, por tanto, irrelevante. Como revelan las metodologías aplicadas a nivel micro, la ayuda ha logrado mejorar, aun cuando sea puntualmente, los niveles de cobertura de las necesidades básicas de segmentos importantes de la población en los países más pobres. Pero si no es irrelevante, sí se puede decir que los niveles de eficacia de la ayuda son claramente mejorables. Así lo entendió la comunidad internacional al poner en marcha las Cumbres de París, Accra y Busán, orientadas a mejorar la eficacia de la ayuda. Pero, más allá de lo ahí acordado, parecería claro que la calidad de la ayuda sería mejor, si fuese más sistemática y exigente.

En lo que atañe al caso objeto de estudio de la investigación, es de interés concluir remarcando sólo algunos puntos pertinentes:

Si por un lado hay indicios claros, que la ayuda de la Unión Europea al Ecuador a través de la modalidad de apoyo presupuestario en el PAPDE, apoyó al sector de la educación, y contribuyó en parte en las políticas del plan nacional de educación del Ecuador, propiciando consolidar los logros de desarrollo del país, estuvo muy por debajo de su verdadero potencial en los procesos de los principios de la eficacia de la ayuda.

En lo que se refiere a la metodología del valor añadido que se utilizó como instrumentos de medición de la eficacia de la ayuda, no permitió observar de manera clara los procesos de los principios de la eficacia, porque se enfocó en resultados y no los procesos. En este sentido, los resultados más relevantes de la metodología fue en términos de apropiación, el programa de cooperación ejecutado reforzó la estrategia de desarrollo nacional y sus marcos operativos. El PAPDE se alineó, con las prioridades, sistemas y procedimientos del país, adicionalmente, operó en base a resultados medibles y verificables dentro de las condiciones del convenio de financiación.

A pesar de todos los esfuerzos por parte de las instituciones partícipes en el desarrollo del programa, para el cumplimiento de los indicadores propuestos en el convenio, estuvo sujeta a fallas institucionales como la falta de comunicación y coordinación en los procesos.

Se resalta la importancia de continuar fortaleciendo la institucionalidad en el ámbito del manejo de la ayuda de la cooperación, desarrollando una agenda propia y procurando la mayor y mejor coordinación posible entre los diversos actores que trabajan en el desarrollo del programa.

Fue pertinente trabajar bajo los hallazgos de la metodología del “Valor Añadido” y los hallazgos de los actores partícipes en el PAPDE, el consenso de estas dos perspectivas analíticas posibilitó diferenciar la cantidad y calidad de la intervención y poder determinar cuáles aspectos son de gran relevancia y se necesitan reforzar.

Finalmente, cabe destacar que los actores deben asumir su protagonismo, siendo necesario el establecimiento de compromisos reales de obrar éticamente y comprometerse para ser partícipes y protagonistas del desarrollo. Es importante seguir apuntando a esfuerzos que no se opongan entre sí por motivos de fallas institucionales: la situación exige estrategias concertadas; es necesario lograr unir esfuerzos para responder a las exigencias futuras.

El desafío pendiente es fijar objetivos y una planificación conjunta, con recurso para la ejecución de una evaluación pertinente del programa, reduciendo la dispersión y multiplicación de esfuerzos, si la Unión Europea decidiera apoyar un PAPDE en una tercera fase.

Bibliografía.

ALONSO, J. La evaluación de la cooperación internacional para el Desarrollo “, instituto de estudios Fiscales, 2012.

- ÁLVAREZ ORELLANA, S.M., «Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo», REDUR 10, diciembre 2012, págs. 285-309. ISSN 1695-078X.
- ART/PNUD Ecuador-SETECI (2012). Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Un estudio de caso en las provincias de Carchi y Esmeraldas-Ecuador, Quito.
- ART/PNUD Ecuador (2010). El Programa Marco ART-PNUD/Ecuador. Reflexiones metodológicas y avances 2008-2009. Imprenta Mariscal: Quito, Ecuador.
- ART/PNUD Ecuador (2012). Medición de la eficacia de la ayuda al desarrollo a nivel local. Una herramienta a ser aplicada en el territorio, Quito.
- ART/PNUD Ecuador-SETECI (2010): Eficacia de la cooperación internacional a nivel local. El valor añadido del Programa Marco ART/PNUD Ecuador. Imprenta Monsalve Moreno, Quito.
- Ayuso, Pozo, Anna. “La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto” *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 54/55, España Ante La Segunda Cumbre Entre La Unión Europea Y América Latina Y El Caribe 2001.
- Comisión Europea: *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda. Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el período 2006-2010*, COM 85 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2006b.
- Comisión Europea: Europa en el mundo — Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad Bruselas, COM 86 278 final, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2006b.
- Consulta pública de la Comisión Europea en la República del Ecuador, 2011, en: http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/documents/more_info/20110114_res_puesptas_libroverde_es.pdf.
- Domínguez, R., “Agenda sofisticada de eficacia + eficiencia de la ayuda: implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe”, en Tezanos, S. (Dir.), *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, CIVITAS – REUTERS, Madrid, 2010.
- Domínguez, R. y Guijarro, M. (2011): “Educación y desarrollo humano: Mas Allá de la relación Instrumental. España.
- Domínguez, R. (2012): “Últimas noticias sobre eficacia de la ayuda”, en M.E. Salazar y C.M. Pablo eds.), *La eficacia de la ayuda para el agua y el saneamiento. Un análisis de la cooperación descentralizada*. Alianza Por el Agua / ECODES, Zaragoza, págs.39, 48.
- Domínguez, R. y Tezanos, S. (Eds.) (2012b): “Agenda de desarrollo internacional más allá de 2015”, *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Universidad de Cantabria, Santander.
- Grasa, Hernández, Rafael. “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 72, Instituciones para una Cooperación Internacional al Desarrollo De Calidad.
- Escobar, Wladimir, Más allá de los mitos: Análisis de la Cooperación Sur-Sur y Norte-Sur en el Ecuador, Sector Educación, período 2003- 2008.´´, Quito, 2012.
- Lovera, “De París 2005 Acra 2008: ¿Podrá Ser La ayuda Al Desarrollo Eficaz Y Responsable? Una Aproximación Crítica A La Agenda De La Eficacia De La ayuda Al Desarrollo, Chile, 2008.
- Mearsheimer, John, The False Promise of International Institutions en *International Security*, Vol. 19 No.3, 1994.
- Ministros de países desarrollados y en desarrollo, y Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, Programa de Acción de Acra, Acra, 2008.

- Miguel ML engyel, Miguel, Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalzauan, “La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana”, Madrid, 2010.
- Morgenthau, Hans, “Política entre las naciones” en La lucha por el poder y la paz, Grupo editor Latinoamericano, GEL, Buenos Aires, 1986
- Moratalla, Fransisco, “La Agenda de la Eficacia de la Ayuda en América Latina: El Caso de la Cooperación Hispano-zolana”, Madrid 2012.
- Muñoz, Alexandra “Apoyo Presupuestario de la Unión Europea Al Ecuador” 2011.
- OCDE (2008): “Programa de Acción de Acra”. Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- OCDE (2005): “Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”. Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- Salomón, Mónica “La Teoría de las Relaciones Internacionales En Los Albores Del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones”, *en procesos*: Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002.
- Alonso, J. A. (2006): “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 72.
- Sanahuja, J.A, “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en Celestino del Arenal (Coord.), España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-247
- Sanahuja, J.A, “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, 2009.
- Sanahuja, J.A, “La eficacia de la ayuda: un campo discutido”, 2008 p.15 en: http://www.ief.es/documentos/investigacion/seminarios/economia_publica/2008_21FebPrologo.pdf
- Sanín, María Clara y Schulz, Nils-Sjard, La Cooperación Sur-Sur a partir de Acra: América Latina Y el Caribe, Madrid, Fride, 2009.
- Schmidt, Helmudt, El futuro de la cooperación internacional, en Balance crítico y perspectivas Dialogo Norte-Sur, México, Editorial nueva imagen, 1982
- Sanín, María Clara y Schulz, Nils-Sjard, La Cooperación Sur-Sur a partir de Acra: América Latina Yel Caribe, Madrid, Fride, 2009.
- Schmidt, Helmudt, El futuro de la cooperación internacional, en Balance crítico y perspectivas Dialogo Norte-Sur, México, Editorial nueva imagen, 1982
- VVOB, Plan Plurianual 2011-2013, en: http://www.vvob.org.ec/site/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=591}, consultado el 15 de mayo de 2012
- Wendt, A, “La Teoría de Relaciones Internacionales”, *en procesos*: Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002^a.
- WendT, A, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, International Organization, 46, 1992, pp. 391-425.

ANEXOS.

Anexo 1. Aclaraciones metodológicas del valor añadido en el caso del programa de apoyo al Plan decenal de Educación.

Índices de Potenciación y Adelanto de París y Acra del Programa.

Los índices de potenciación y adelanto ofrecen una visión panorámica sobre el valor añadido del Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación Ecuador para los procesos de armonización, alineación, apropiación, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados. La puntuación máxima es de 3 puntos. En los siguientes apartados se profundiza en cada uno de ellos.

El Adelanto hace referencia a cuanto ha realizado y avanzado el PAPDE en acciones concretas que contribuyen a la armonización, alineación y apropiación. Los indicadores de Adelanto recogen cuantitativamente información cualitativa. En los indicadores de adelanto se trabaja con números absolutos y porcentajes, que mediante la aplicación de la fórmula se pasa a ser una puntuación sobre tres (3) para mantener los criterios de lectura de los resultados de la potenciación³⁵.

A continuación se muestra un ejemplo del cálculo de un subíndice de Adelanto que incluye una casilla para explicar sintéticamente la evidencia narrativa pertinente. Además, este cálculo aporta al cálculo del índice de Adelanto de la Armonización. En la tabla 5 que aparece a continuación, puede verse el valor de cada subíndice de adelanto de armonización y el conjunto de índices de adelanto en la armonización, alineación y apropiación.

³⁵la fórmula es la siguiente: $(\% \text{ obtenido} * 3) / 100 = \text{puntuación}$. Ejemplo para un porcentaje de 86% $\Rightarrow (86 * 3) / 100 = 2,58$. La puntuación es 2,58.

Tabla 6. Cálculo de Subíndice de Adelanto.

ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN (<i>Adelanto</i>)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.				
<i>Subíndice Adelanto</i> Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.				
Subíndice Adelanto de la Complementariedad entre Actores				
<i>Indicador.</i>	<i>Puntuación</i>			<i>Evidencia</i>
	#	%	P	
Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales se coordinan/incorporan instituciones externas al PAPDE	25 De 29	86%	2,58	1. ¿Cuántos ciclos de programación se han realizado en los que participan instituciones externas? De 29 programados 27 realizados con la participación de instituciones externas
Número y porcentaje de instituciones externas incorporados a los Grupos de Trabajo locales y regionales como resultado de las acciones del PAPDE	5	100%	3	1.¿Cuántas instituciones externas incorporados a los Grupos de Trabajo locales y regionales como resultado de las acciones del PAPDE? 5 programadas 5 realizadas con instituciones externas
Otros indicadores...				
TOTAL SUBÍNDICE DE ADELANTO DE LA COMPLEMENTARIEDAD DE ACTORES $(P1+P2 / 2 = 2.79$				

Fuente: Elaboración propia. Information tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris and Acra at the Territorial Level of the ART-UNDP Initiative.

Tabla 7. Cálculo de Índice de Adelanto.

APORTACIÓN DE CADA SUBÍNDICE AL ÍNDICE DE ADELANTO EN LA ARMONIZACIÓN.		
SUBÍNDICE	VALOR ASIGNADO AL SUBÍNDICE	ÍNDICE
Subíndice de Adelanto de la complementariedad entre actores (formado por 2 indicadores; Tabla 12)	2,79	ÍNDICE DE ADELANTO DE LA ARMONIZACIÓN. VALOR INDICE = 2,72 $(2,79*(2/7))+(2,66*(3/7))+(2,75*(2/7))$
Subíndice de Adelanto de la simplificación de procedimientos (formado por 3 indicadores ; Tabla 13)	2,66	
Subíndice de Adelanto del uso de información compartida (formado por 2 indicadores; Tabla 14)	2,75	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Interpretación del resultado en Adelanto: 0 = el Adelanto es NULO // 0,1 - 1,0 = el Adelanto es BAJO // 1,1 - 2,0 = el Adelanto es MEDIO // 2,1 - 3,0 = el Adelanto es ALTO.

La Potenciación trata de visualizar cuanto está haciendo el PAPDE para avanzar en la armonización, alineación y apropiación al margen de los resultados que se obtengan.

El monitoreo de la potenciación se realiza a partir de los documentos de la planificación, seguimiento y monitoreo del PAPDE. Los documentos como evidencia también pueden ser actas, informes, convenios resoluciones, según sea el caso.

La estructura para la asignación de la puntuación de los indicadores del instrumento prevista para la Potenciación sería la siguiente:

Tabla 8. Subíndice en la Potenciación.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA					
2. ÍNDICE DE ALINEACIÓN (<i>potenciación</i>) DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR)					
<i>Potenciación de la alineación</i> (socio-donante) ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la alineación en los instrumentos de gestión del Programa (planificación, monitoreo y evaluación).					
Indicadores de Potenciación del Subíndice: uso de sistemas del socio (fortalecimiento de capacidades y mecanismos/estructuras)					
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Puntuación	0	0,1 – 1,0	1,1 – 2,0	2,1 - 3
		<i>La planificación del PAPDE NO incorporan ni indicadores ni actividades destinadas a este objetivo</i>	<i>La planificación del PAPDE NO incorporan SOLO actividades destinadas a este objetivo</i>	<i>La planificación del PAPDE incorporan SOLO indicadores destinadas a este objetivo</i>	<i>La planificación del PAPDE incorporan indicadores + actividades destinadas a este objetivo</i>
1. La creación/fortalecimiento de capacidades y mecanismos/estructuras de funcionamiento en el socio para que lideren la identificación de necesidades y potencialidades, y la planificación y programación participativa de componentes con perspectiva de género/ medioambiente, en los procesos de desarrollo humano a nivel local, regional y nacional			Por ejemplo: A más actividades y mejores actividades, mayor puntuación entre 0,1 y 1	A más y mejores indicadores, mayor puntuación entre 1,1 y 2	A más y mejores indicadores y más y mejores actividades, mayor puntuación entre 2,1 y 3 (el 3 sería todas las actividades necesarias para alcanzar los indicadores + todos los indicadores del instrumento)
Otros indicadores....					

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

La puntuación de cada uno de los indicadores no es automática, responde a un análisis cualificado de quien puntúa a partir de la documentación pertinente. La máxima calificación es 3.

Tabla 9. Subíndice en la Potenciación.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA		
3. ÍNDICE DE ALINEACIÓN (<i>potenciación</i>)		
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.		
Potenciación de la alineación (socio-donante) ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la alineación en los instrumentos de gestión del Programa (planificación, monitoreo y evaluación).		
Indicadores de Potenciación del Subíndice: alineación de la agenda con los socios		
<i>¿La planificación del PAPDE incorpora indicadores, actividades y recursos para:</i>	Puntuación	Evidencia
1. Si el convenio, está determinado por la demanda del país socios y no por la oferta de los donantes?	3	1. ¿Cuántos convenios firmados del PAPDE existen? Dos convenios ¿Vienen determinados por la demanda? si 2. Existen documentos que contemplan actividades, y/o indicadores que reflejen que la programación del PAPDE está determinada por las prioridades del país (Plan Nacional de desarrollo)? Convenio de financiación No DCI-ALA/2011/022/597

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

El seguimiento de la Potenciación se concibe como un checklist que permite ser aplicado en el momento de la planificación o en el monitoreo. Por este motivo, se realiza a partir de preguntas específicas referentes a si la planificación y el seguimiento incorporan (o no) actividades e indicadores destinadas a potenciar la armonización, la alineación, la apropiación, la gestión para resultados y la redición de cuentas.

2.3.2 Subíndices de Potenciación y Adelanto de la alineación.

En el caso del cálculo del **Subíndices de Potenciación y Adelanto de la alineación**. En este caso, el subíndice de potenciación de los sistemas de los socios se conforma a partir de 5 indicadores, en el caso de la potenciación, y 5 en el caso del adelanto. El subíndice de alineación con la agenda de los socios está formado por 10 indicadores de potenciación y 11 de adelanto.

Este es el momento más laborioso, pero dará lugar a Índices y Subíndices de forma casi automática. A continuación se muestra un ejemplo de cómo asignar las puntuaciones

a cada una de las preguntas del checklist, que incluye una casilla para explicar sintéticamente la evidencia narrativa que sostiene la puntuación.

Tabla 10. Cálculo índice en la Potenciación.

APORTACIÓN DE CADA SUBÍNDICE AL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE LA ARMONIZACIÓN ENTRE DONANTES		
SUBÍNDICE	VALOR ASIGNADO AL SUBÍNDICE	ÍNDICE
Subíndice de Potenciación de la complementariedad entre donantes (formado por 8 indicadores)	1.66	ÍNDICE DE POTENCIACION DE LA ARMONIZACION Valor = 1,35 VALOR INDICE = $(1,66*(8/15))+(1,20*(5/15))+(0,5*(2/15))$
Subíndice de Potenciación de la simplificación de procedimientos (formado por 5 indicadores)	1.20	
Subíndice de Potenciación del uso de información compartida (formado por 2 indicadores)	0.5	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of

Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Interpretación del resultado en Potenciación: 0 = la potenciación es NULA // 0,1 - 1,0 = la potenciación es BAJA // 1,1 - 2,0 = la potenciación es MEDIA // 2,1 - 3,0 = la potenciación es ALTA.

Anexo 2. Tablas/Recopilación de evidencia narrativa para la metodología.

Indicadores de Potenciación de la Apropiación

Tabla 11. Indicadores de Potenciación de la Apropiación

INDICADORES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA	
ÍNDICE DE APROPIACIÓN (<i>Potenciación</i>)	
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.	
El índice de apropiación (tanto de <i>potenciación</i> y <i>adelanto</i>) se calcula directamente de los indicadores y se sigue el criterio establecido en la Pirámide de la eficacia de la ayuda. Se realiza el análisis a partir del comportamiento de los diferentes indicadores/variables y se obtiene a partir de la sumatoria de las puntuaciones de todos los indicadores o variables dividido por el número de ellos.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
1. que el socio dirija/lidere la coordinación de la Ayuda en el proceso de programación planificación y de “presupuestación” del PAPDE? Puntuación: 2.5	En el Anexo II del convenio de financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, que es el documento medula aparecen actividades, y/o recursos, indicadores en donde los donantes puedan alinear su financiamiento marco de referencia del PAPDE a partir del liderazgo del socio; pero estos no detallan el papel del liderazgo en la coordinación de la Ayuda oficial al desarrollo. En el mismo convenio en el literal 2.2 aparecen actividades, y/o recursos, indicadores para el funcionamiento del PAPDE que abarca los procesos de planificación programación y presupuestario en el literal 2.1 Métodos de ejecución y cláusulas relativas a la contratación pública y pagos. Existen grupos de trabajo de planificación y presupuesto, todos los desembolsos de apoyo presupuestario se hacen en Euros y se acreditan a la Cuenta única del Tesoro en el Banco Central del Ecuador.
2. Que la administración del socio involucren a la sociedad civil y promuevan la participación ciudadana en los procesos de identificación/líneas directrices, programación/planificación, gestión y monitoreo? Puntuación: 2.8	Existen ciclos de programación: Fase I y Fase II de EDUCIUDANIA, proyecto que incluye capacitación monitoreo y talleres. El ejercicio se realizó por provincia donde se trabajó con el comité de derechos humanos de las mujeres y en general con el consejo de derechos que involucro a la sociedad civil en los procesos de identificación de las prioridades o líneas directrices. Es un proceso que falta por concluirse y se debe realizar mejorías. La Universidad de Guayaquil en convenio a grupo de EDUCIUDADANIA crea un módulo virtual y semipresencial para tener conocimiento de la política y metodología o proceso del PAPDE para involucrar de la sociedad civil en la gestión y monitoreo. Sin embargo, no se especifica, estas herramientas de planificación, que son espacios o procesos para vincular a la sociedad civil (está implícito). En algunos de los indicadores del acuerdo II se visualizan el papel esperado de la sociedad civil en el proceso. Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, en el literal “4. COMUNICACIÓN Y VISIBILIDAD” es el documento que contemplan actividades para la realización de ciclos de programación y el fortalecimiento de grupos de trabajo implementado una estrategia de comunicación/visibilidad.
3. Que se fomente la articulación público-privada, en los procesos de identificación líneas directrices, programación planificación, gestión y monitoreo? Puntuación: 2.5	Se utiliza grupos o mesas de trabajo como mecanismos para hacer participe en el sector privado en la gestión y monitoreo, donde los actores involucrados en el PAPDE como La Cancillería Ecuatoriana, quien suscribe el convenio a nombre del país; el Ministerio de Educación del Ecuador, ejecutor del plan Decenal de Educación; el Ministerio de Finanzas, canalizador de recursos y veedor de la eficacia de la inversión pública que representa la cooperación no reembolsable de la Unión Europea; la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPLADES), que monitorea que la inversión del PAPDE se realice en el marco del Plan de Desarrollo del Buen Vivir y el cumplimiento del Código de Inversión Pública y; la Secretaria Técnica de Cooperación internacional, entidad rectora de la Cooperación Internacional en el Ecuador. Además, la ejecución de este convenio se contempla con la veeduría de la sociedad civil, a través del Proyecto Educuidanania, una red independiente de acompañamiento al Plan Decenal de Educación que está coordinado por el Grupo Faro desde marzo del 2009 y que forma parte de la política de rendición de cuentas del Ministerio de Educación. En el documento “Informe Sobre la Propuesta del PAPDE “de la dirección de cooperación y asuntos internacionales del Ministerio de Educación del Ecuador contemplan

	actividades, y recursos, para la realización de ciclos de programación para el funcionamiento y fortalecimiento de los grupo de trabajo, en el literal 2 Desarrollo de la Propuesta.
4. Que las estructuras del Ministerio de Educación ejerza el liderazgo de los procesos de alineación y armonización? Puntuación: 2.3	En Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597 es el documentos del PAPDE donde se contemplan actividades, y/o recursos, indicadores que reflejen procesos de apropiación literal 1.1 Cuadro de indicadores, metas y fuentes de verificación y el artículo 8 “Condiciones específicas aplicables a una operación de ayuda presupuestaria. Existen grupos mensuales de trabajo o mesas de trabajo como mecanismos del socio que ejerce el liderazgo para la alineación de la ayuda, con el cumplimiento de las directrices del U.E.
5. Que los responsables del PAPDE entreguen información transparente y asequible a sus ciudadanos y ciudadanas sobre los recursos y acciones. Puntuación: 2.8	En el Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, en el ARTÍCULO 4-EJECUCIÓN 4.3.3 Artículo 18.1: Todo programa financiado por la UE será objeto de acciones de comunicación y de información adecuadas. Estas acciones serán definidas de acuerdo al ministerio. Existen tres informes completos que contiene el desglose de lo desarrollado para el cumplimiento de las condiciones de la UE para el financiamiento actividades vinculados, con la participación de la sociedad civil en el seguimiento y monitoreo del PAPDE.
Valor índice Potenciación de la apropiación= (12.9/5)=2,59	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative

Indicadores de Adelanto de la apropiación.

Tabla 12. Indicadores de Adelanto de la Apropiación.

ÍNDICE DE ADELANTO DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA				
ÍNDICE DE APROPIACIÓN (Adelanto)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR)				
El índice de apropiación (tanto de <i>potenciación y adelanto</i>) se calcula directamente de los indicadores y se sigue el criterio establecido en la Pirámide de la eficacia de la ayuda. Se realiza el análisis a partir del comportamiento de los diferentes indicadores/variables y se obtiene a partir de la sumatoria de las puntuaciones de todos los indicadores o variables dividido por el número de ellos.				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
1. Número y porcentaje de políticas del PAPDE incorporados en el plan de Decenal de Educación.	3	100	3,00	El PAPDE, en apoyo financiero al Plan Decenal de Educación, se centra en tres políticas articuladas y alineadas, Política 2: Universalización de la educación general básica de primero a décimo año; Política 6: mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del sistema nacional de evaluación; y Política 7: Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
2. Número y porcentaje de políticas del PAPDE incorporados al Presupuesto Nacional	3	100	3,00	La modalidad de financiación que cuenta el PAPDE es apoyo presupuestario con un total de 34 M€ en cuatro desembolsos correspondientes a los años fiscales 2011: 14M€; 2012: 11,57M€; 2013: 8,22M€; 2014: 0,21M€.
3. Número y porcentaje de Grupos de Trabajo en los cuales la sociedad civil están involucrados en los procesos de identificación/líneas directrices programación planificación, gestión y monitoreo.	4 de 6	66	1,98	En 4 de los 6 Grupos de Trabajo han participado actores de la sociedad civil, no obstante en 2 de los Grupos de trabajo han sido estable la participación de la embajada de Francia, Embajada de Bélgica, Taktikee, Grupo Faro, AECID, Unesco, Delegación de la Unión Europea en Ecuador, UNICEF, VVOB-EC- Educación para el desarrollo, Ministerio de Finanzas, Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, SENPLADES, Secretaria nacional de Planificación y desarrollo.
4. Número y porcentaje de Grupos de Trabajos en los cuales se fomentan la	6	100	3,00	En 6 Grupos de Trabajo participan los actores del sector privado, los cuales han sido participantes activos tanto en la identificación de prioridades, planificación como de gestión.

articulación público-privada, en los procesos de identificación líneas directrices, programación planificación, gestión y monitoreo				
5. Número y porcentaje de Grupos de Trabajos en los cuales las estructuras/organismos mecanismos de monitoreo del ministerio de Educación ejercen el liderazgo de los procesos de alineación y armonización de la ayuda en el PAPDE	6	100	3,00	En los 6 grupos de trabajo el Ministerio de Educación ejerce un liderazgo en el proceso de alineación armonización
Valor índice de Adelanto de la Apropiación= (13,98/5)=2,79				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative

Tabla 13. Indicadores de Potenciación de la coordinación, la complementariedad y el establecimiento de un marco común entre donante e instituciones externas.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA	
ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN : Dirigido al Papel del Donante (Unión Europea)	
INDICADORES DE POTENCIACIÓN Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
1. la coordinación/incorporación con instituciones. Puntuación:2.50	El documento Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/ incluye actividades, indicadores que reflejen el funcionamiento o fortalecimiento de los grupos de trabajo, o mesas de trabajo para la incorporación de instituciones en el PAPDE. Especialmente para el cumplimiento de los indicadores que pertenecen a la gobernanza y eficacia institucional, contemplados en el literal 1.1 Cuadro de indicadores, metas y fuentes de verificación.
2.el establecimiento de acuerdos/convenios con otras instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que participan/coordinan con el PAPDE para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices conjuntas Puntuación:1.00	22 instituciones externas incorporados a los Grupos de Trabajo como resultado de las acciones del PAPDE pero estas se encuentran indirectamente involucradas en la participación y coordinación de diagnósticos/líneas directrices conjuntas.
3.el establecimiento de acuerdos/convenios con otras instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que participan/coordinan con el PAPDE, destinados a establecer Programas y/o Proyectos conjuntos Puntuación:2.80	1acuerdo del PAPDE con EDUCIUDADNIA institución externas que participan/coordinan con el PAPDE para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes con el ministerio de educación y la UE. Avalada la relación por el literal 2,2 del convenio, Presupuesto destinando un rubro financiera como apoyo para acciones complementarias de veeduría ciudadana, visibilidad entre otros auditoria.
4. el establecimiento de acuerdos/convenios con otras instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que participan/coordinan con el PAPDE se pongan de acuerdo en el modelos/formatos de seguimiento y monitoreo. Puntuación:1.80	Se encuentra el acuerdo mencionado en el anterior literal, aunque no está claro el nivel de actividades establecidas en la planificación para llegar al cumplimiento de utilizar los mismos modelos/formatos de seguimiento y monitoreo
5.el establecimiento de acuerdos/convenios con otras instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que participan/coordinan con el PAPDE para el uso compartido de la Asistencia Técnica Internacional	No existe un solo indicador referencial dentro del documento base el convenio de financiación. No está claro el nivel de actividades establecidas en la planificación para llegar a su cumplimiento.

Puntuación:1.00	
6. ¿La realización de acciones, espacios/estructuras de coordinación y armonización entre instituciones (gubernamentales y no gubernamentales)?	A pesar de no existir documentos específicos al respecto la realización de Grupos de Trabajo con las instituciones externas requieren que contemplen actividades, que reflejen la realización de acciones, de coordinación y armonización entre instituciones con coadyuvan en el proceso del PAPDE.
Puntuación:2.3	
Valor del subíndice Potenciación de la complementariedad entre donante y receptor = (11,4/6)=1,9	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative

Indicadores del subíndice Potenciación de la simplificación de procedimientos.

Tabla 14. Indicadores de Potenciación de la simplificación de procedimientos.

ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN : Dirigido al Papel del Donante (Unión Europea)	
INDICADORES DE POTENCIACIÓN Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
1. Que el donante que participa y coordina en el PAPDE realice/participe/utilice los mismos procesos/documentos de identificación de necesidades, con el país receptor? Puntuación:3.00	En la planificación del PAPDE está previsto que documento de prioridad (líneas directriz) Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, que es el resultado de ciclos de programación sea utilizado por la cooperación internacional UE que registra actividades y recursos vinculados a este fin
2. Que el donante que participa y coordina en el PAPDE realice una programación/planificación conjuntamente con el Ministerio de Educación. Puntuación:2.80	Dentro de los grupos de trabajos realizados se tiene en cuenta la planificación del PAPDE y está previsto que los documentos de prioridad, que son el resultado de los ciclos de programación, sean utilizados por la UE.
3. Que el donante que participa y coordina en el PAPDE gestione/delegue la ejecución con el ministerio de educación los proyectos que están en el programa. Puntuación:2.30	No existe como tal una delegación, esta explicitas dentro del cumplimiento de las condiciones generales para la liberación de los recursos bajo la modalidad del enfoque Armonizado de transferencia de Efectivo como apoyo presupuestario, que facilita que exista una sola interlocución. En el Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, existen indicadores que indirectamente estén vinculados al cumplimiento de este tema
4. Que el donante que participa y coordina en el PAPDE con el Ministerio de Educación tomen de base las mismas o similares actividades al igual que indicadores Puntuación:2.50	En la planificación del PAPDE, a nivel de actividades, el donante utiliza los mismos indicadores. En el documento bases se encuentra registrados.
5. El establecimiento de convenio/ acuerdo en el PAPDE para tener una voz común destinada al concertar con el país socio la manera de administrar y optimizar los recursos. Puntuación:2.80	En el Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, dentro del Artículo de ejecución está contemplado que exista una administración transparente de los recursos en el literal 4.3.4 Artículo 19.1: El Beneficiario adoptaría las medidas adecuadas para prevenir las irregularidades y los fraudes, y emprenderá, a instancia de la Comisión, las acciones judiciales necesarias para recuperar los fondos indebidamente desembolsados.
Valor del subíndice Potenciación de la simplificación de procedimiento = (13,4/5)=2,68	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Indicadores del subíndice potenciación del intercambio de la información.

Tabla 15. Indicadores de Potenciación del intercambio de información.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA	
ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN : Dirigido al Papel del Donante (Unión Europea)	
INDICADORES DE POTENCIACIÓN Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
1. La circulación efectiva de información significativa para el donante (gestión del conocimiento)? Puntuación:1.80	Existen algunas actividades y recursos en el documento de la Planificación Operativa Anual vinculados a la gestión del conocimiento y la socialización y difusión de la información.
2. La promoción en la cooperación en asistencia técnica, conocimiento? Puntuación:3.00	Existen actividades, recursos e indicadores sobre la promoción de la cooperación con relación a la asistencia técnica e intercambio de conocimiento.
Valor del subíndice Potenciación del intercambio de información = (5,8/2)=2,9	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

2.6 Indicadores de Potenciación de la alineación.

Indicadores del subíndice potenciación de la Alineación de la agenda con el socio

Tabla 16. Indicadores de Potenciación de la Alineación de la agenda con el socio.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA	
ÍNDICE DE ALINEACIÓN (<i>Potenciación</i>)	
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.	
INDICADORES DE POTENCIACIÓN Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
1. Si el convenio, está determinado por la demanda del país socio y no por la oferta de los donantes? Puntuación:3.00	Existen 2 convenios firmados del PAPDE que vienen determinados por la demanda de las necesidades del Ministerio de Educación del Ecuador. En febrero de 2008, se firmó el primer convenio del "Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015" (PAPDE I), por un monto de 41,2 millones de euros dólares, con el fin de apoyar la implementación del Plan Decenal de Educación, y en diciembre de 2011 el segundo convenio del "Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación" (PAPDE II) con la Unión Europea, para asegurar la continuidad y sostenibilidad de los procesos desarrollados por esta cartera de Estado para dar cumplimiento al Plan Decenal de Educación. En estos convenios contemplan actividades, y/o indicadores que reflejen que la programación del PAPDE está determinada por las prioridades del país (Plan Nacional de desarrollo).
2. El desarrollo de presupuestos socio-donante destinados a reforzar las estrategias nacionales de desarrollo humano, ODM, equidad de género y DDHH? Puntuación:2.40	Existen actividades, vinculados al presupuesto como son los proyectos vinculantes de EDUCUIDADANIA que se alinean a la estrategia nacional de desarrollo y a los ODM, aunque no se tienen indicadores explícitos dentro del PAPDE. Además no se cuenta con herramientas técnicas que visualice el enfoque de equidad de género
3. La alineación con los ciclos presupuestarios plurianuales de países socios y con la programación bilateral del programa? Puntuación:3.00	En Ecuador, los ciclos presupuestarios son anuales, así como el presupuesto del PAPDE. En el Anexo II del convenio de financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, es el documento donde aparecen el presupuesto del PAPDE, en el literal 2.2 Presupuesto y Calendario, que contempla actividades de alineación y seguimiento, al presupuesto del PAPDE y discrimina la duración operacional a partir de la firma de los convenios de financiación, con su respectivo cronograma de desembolsos en M€.

4. La realización de procesos de planificación y programación, entre socio y donante? <i>Puntuación:2.80</i>	Los Grupos de trabajo y los ciclos de programación son los mecanismos dentro de la metodología del PAPDE para que los socios y donantes creen un espacio conjunto de programación. Las actas de reunión son los documentos que contemplan actividades, recursos e indicadores para el funcionamiento de los procesos de planificación y programación vinculante entre socio – donante. Aunque estos encuentros no garantizan el cumplimiento al 100% de lo registrado en acta.
5. La implementación entre el socio y donante de proyectos? <i>Puntuación:2.50</i>	Una vez definida, conjuntamente entre socio y donante la programación del PAPDE, se define la implantación, y el documento medular es convenio de financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597 que contempla actividades, recursos e indicadores para la ejecución del programa. indicadores No existen que precisen la participación multiactorial en el PAPDE
6. La toma de decisiones sobre el terreno conjuntamente entre donante y del socio (respecto al apoyo del donante al plan de desarrollo humano, los procesos de descentralización y de desconcentración establecidos por el socio). <i>Puntuación:1.70</i>	En los grupos de trabajo existe la toma de decisiones entre socios y donantes, aunque se considera que la disposición sobre los rubros son procesos de desconcentración y descentralización absolutamente del UE. No existe un sistema de planificación. Existen Informes elaborados en las mesas de armonización aunque no existe un documento directriz que contemplen actividades, recursos e indicadores en este aspecto.
7. La utilización de un sistemas de monitoreo del socio? <i>Puntuación:2.50</i>	En el Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, en el apéndice 2: Definición Lógica, Línea de Base, cálculo de Indicadores, metas, fuentes de verificación, políticas relacionadas y monitoreo para cada tramo por indicador. En la planificación y seguimiento de las políticas está previsto el uso de indicadores.
8. Para la alineación de los procedimientos administrativos del donante y del país socio para la Implementación del programa? <i>Puntuación:2.10</i>	En la implementación del PAPDE se garantiza la lineación del donante a los procedimientos y normas administrativas del país, en el convenio de financiación en las condiciones particulares, en el artículo 4 de ejecución, literal 4.1: Sin perjuicio del artículo 3 de las Condiciones Generales, la ejecución del programa será realizada por la Comisión en nombre y por cuenta del Beneficiario. En este sentido se halla un indicador dirigido a la alineación de los donantes con los procedimientos administrativos nacionales.
9. La creación/fortalecimiento de mecanismos/espacios entre donante y la sociedad civil local? <i>Puntuación:2.50</i>	Existen grupos de trabajo para el encuentro de la sociedad civil y el donante mediante el grupo foro de EDUCUIDADANIA. EDUCUIDADANIA es una Red Ciudadana de acompañamiento al Plan Decenal de Educación (PDE), una propuesta construida desde una perspectiva ciudadana, con enfoque de derechos, que definen la universalidad de la cobertura educativa, acompañada de mecanismos concretos de transparencia, rendición de cuentas y espacios abiertos, para que los y las ciudadanas exijan servicios públicos caracterizados por su calidad y calidez. Los documentos base son los boletines informativos, aunque cabe resaltar que aún falta consolidar el proceso de análisis de información que grupo foro recibe.
10. La circulación efectiva de información significativa entre donante y socio (gestión del conocimiento)? <i>Puntuación:2.10</i>	En los grupos de trabajo se contemplan actividades, recursos e indicadores para garantizar el intercambio efectivo de información entre donante y socio. El documento clave son los informes, adicionalmente acta de reuniones.
Valor del subíndice Potenciación de la alineación de la agenda con los socios = (24,6/10)= 2,46	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Indicadores del subíndice potenciación del sistema de socio y fortalecimiento de capacidades.

Tabla 17. Indicadores de Potenciación del sistema del socio y fortalecimiento de capacidades.

ÍNDICES DE POTENCIACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA

ÍNDICE DE ALINEACIÓN (Potenciación)	
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.	
INDICADORES DE POTENCIACIÓN Ofrece información sobre el nivel de presencia de diferentes aspectos de la armonización del donante en los instrumentos de gestión del PAPDE.	
<i>¿La planificación del PAPDE incorporan indicadores, actividades y recursos para:</i>	Evidencia
La creación/fortalecimiento de capacidades y mecanismos de funcionamiento en el socio para que lideren la identificación de necesidades, y la planificación programación participativa de componentes sectoriales con perspectiva de género/ medioambiente, en los procesos de desarrollo humano. Puntuación:2.10	En el Anexo II del Convenio de Financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, Existe un indicador dentro del componente de calidad de educación, indicador 2: Número de docentes fiscales de educación básica capacitados en medio ambiente/cambio climático en el marco del curso de didáctica de ciencias naturales. Pero el eje género es transversal en el PAPDE pero no se registran ninguna actividad ni indicadores.
La creación de capacidades, el reforzamiento de las estructuras, y acciones con la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil (con especial relevancia de las de género/medioambientales) a nivel local, regional y nacional, para fortalecer su participación e incidencia en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo humano Puntuación:1.70	EDUCIUDADANIA trabaja con el comité de derechos de las mujeres donde se evidencia actividades, vinculados a la participación y fortalecimiento de capacidades para un mejor posicionamiento de la sociedad civil en la toma de decisiones en los espacios de gestión, pero de manera indirecta. De igual manera se evidencia un proceso similar con el eje medioambiente.
Valor del subíndice Potenciación de la alineación de la agenda con los socios = (24,6/10)= 2,46	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

2.7 Indicadores de Adelanto de la armonización.

Indicadores del subíndice Adelanto de la complementariedad entre actores

Tabla 18. Indicadores de Adelanto de la complementariedad entre actores.

ÍNDICES DE ADELANTO DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA				
ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN (Adelanto)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.				
<i>subíndice Adelanto</i> Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
1.Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales se coordinan/incorporan instituciones externas al PAPDE	6	100	3	Los actores que intervienen en el PAPDE han participado en los 6 ciclos de programación utilizando el documento directriz convenio de financiación.
2.Número y porcentaje de instituciones externas incorporados a los Grupos de Trabajo como resultado de las acciones del PAPDE	22	100	3	22 Instituciones externas incorporadas a los Grupos de Trabajo locales y regionales como resultado de las acciones del PAPDE.
3.Número y porcentaje de acuerdos/convenios del PAPDE con otras instituciones externas que participan/coordinan con el PAPDE para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes	1	100	3	1Acuerdo del PAPDE con EDUCIUDADNIA institución externas que participan/coordinan con el PAPDE para la realización y utilización de diagnósticos/líneas directrices comunes con el Ministerio de Educación y la UE. Avalada la relación por el literal 2,2 del convenio, Presupuesto destinando un rubro financiera como apoyo para acciones complementarias de veeduría ciudadana, visibilidad entre otros auditoría.

4. Número y porcentaje de acuerdos/convenios del PAPDE con otras instituciones para la realización de Proyectos comunes, seguimiento y el uso compartido de Asistencia técnica.	6	100	3	Para dar cumplimientos a los diferentes indicadores registrados en el Anexo II del convenio de financiamiento No DCI-ALA/2011/22/22597, del literal 1.1 Cuadro de Indicadores, metas y fuentes de verificación. Con las instituciones que dan cursos de actualización curricular de educación básica a los docentes fiscales que pertenecen a la base de datos de los registros internos del Si Profe; con el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), quien realiza las encuestas nacionales de empleo y desempleo, quien verifica la eficiencia en la entrega de textos escolares gratuitos en los establecimientos de sostenimiento fiscal; con la dirección de información y evaluación, Coordinación General de Planificación, para obtener los sistemas de información para el fortalecimiento institucional.
Valor del subíndice Adelanto de la complementariedad entre actores = (12/4) = 3,00				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Tabla 19. Indicadores del subíndice Adelanto de la simplificación de procedimientos.

ÍNDICES DE ADELANTO DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA				
ÍNDICE DE ARMONIZACIÓN (Adelanto)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.				
Subíndice Adelanto Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales los actores involucrados en el PAPDE realizan/participan/utilizan los mismos procesos/documentos de identificación de necesidades	6	100	3,00	En todos los ciclos de programación han participado los actores involucrados al PAPDE y utilizan el mismo documento de prioridades que ha sido elaborado en el marco del programa para la identificación de necesidades.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales los actores involucrados realizan una programación/planificación conjunta, con los donantes.	6	100	3,00	En todos los Ciclos de Programación del PAPDE realizan una implementación con junta con los actores involucrados.
Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales hay acuerdos/convenios, para tener una voz común destinada a concertar con el país-socio la forma de reducir la carga administrativa,	4 de 6	66	1,98	En los 4 de los 6 ciclos de programación desarrollados, se han logrado acuerdos que permiten reducir la carga administrativa de los socios en la ejecución del PAPDE, al aplicar los sistemas y procedimientos administrativos propios a los socios.
Valor Subíndice Adelanto de la Simplificación de Procedimientos = (7,98/3) = 2,66				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Indicadores del subíndice Adelanto del Uso de Información Compartida.

Tabla 20. Indicadores de Adelanto del Uso de Información Compartida.

ÍNDICE DE Alineación (Adelanto)
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.

Subíndice Adelanto Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.				
ÍNDICE DE Alineación (Adelanto)				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
1. Número de reuniones del PAPDE del Comité de Coordinación del PAPDE (% respecto de las reuniones previstas) durante 7 años de ejecución.	26 de 33	78	2,36	De 33 reuniones durante el periodo de aplicación del PAPDE se efectuaron 26 con relación a las planificadas
2. Número de convenios del PAPDE de alineación con la agenda de los socios alcanzados en el Comité de Coordinación durante 7 años de ejecución.	2	100	3	2 acuerdos el de PAPDE I firmado por 41,2 M€ y PAPDE II por 34 M€ están alienados en la agenda de los socios.
3. Número y porcentaje de Grupos de Trabajo en los cuales hay procesos de planificación y programación compartidos entre el socio, y el donante durante 7 años de ejecución.	27 de 33	81	2,45	De los 33 grupos de trabajo hay procesos de planificación compartidos entre donante y socio en 27, como fuente de verificación se encuentra la documentación técnica de los registros del ministerio de educación.
4. Número y porcentaje de Ciclos de Programación en los cuales se utilizan sistemas de monitoreo compartidos con el socio durante 7 años de ejecución.	4 de 6	66	1,9	En 4 cuantos ciclos de programación se han utilizado sistemas de monitoreo de los 6 realizados durante los cuatro años de ejecución del PAPDE. Los informes que contienen el cumplimiento de las condiciones para la liberación de recursos son los documentos que evidencian los procesos de sistematización de monitoreo.
5. Número de convenios entre encargados del ministerio de educación y la UE con la sociedad civil para la creación/fortalecimiento de mecanismos/espacios de investigación.	1	100	3	1 Convenio firmado con el Instituto de Enseñanza y Aprendizaje (IDEA) para la realización del proyecto de investigación. Los resultados de esta investigación pueden encontrarse en el Informe de Progreso Educativo Ecuador 2010.
Valor subíndice Adelanto de la alineación de la agenda con los socios = (12,71/5)=2,54				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

2.8 Indicadores de Adelanto de la Alineación

Indicadores del subíndice Adelanto de la alineación de la agenda con el socio.

Tabla 21. Indicadores de Adelanto de la alineación de la agenda con el socio.

ÍNDICES DE ADELANTO DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA				
ÍNDICE DE ALINEACIÓN (Adelanto)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.				
Subíndice Adelanto Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de alineación.				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
1. Número y porcentaje de áreas presentes en las condiciones generales para la liberación de fondos en el PAPDE y de las que se tiene información de manera formalizada y periódica (mediante eventos /informes de conocimiento/talleres/intercambi		100	2,80	Las áreas generales presentes dentro de las condiciones están contempladas en área Macroeconómica, área de manejo y finanzas públicas y Política Sectorial Plan Decenal de Educación 2006-2007 y los diferentes medios de verificación, se realiza a través de monitoreo efectuados sobre la base del Art, IV del FMI, o por otras fuentes como reportes de Banco Central, Reportes de ejecución presupuestaria del Ministerio de Finanzas, reportes de

os con los diferentes agentes participantes del PAPDE.				progreso del Plan Nacional de Desarrollo efectuados por la SEMPLADES.
2. Número y porcentaje de áreas presentes en las condiciones específicas para la liberación de fondos en el PAPDE y de las que se tiene información de manera formalizada y periódica		100	2,70	El área presente con las condiciones específicas es la de manejo de las finanzas públicas, y se tiene información de manera formalizada y periódica a través de los medios de verificación se encuentran en el Plan de trabajo (Hoja Ruta), y el informe de avance del Ministerio de Finanzas.
Valor Subíndice Adelanto del Uso de Información Compartida = (5,5/2)2,75				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.

Indicadores del subíndice Adelanto del sistema del socio y fortalecimiento de capacidades

Tabla 22. Indicadores de Adelanto del sistema del socio y fortalecimiento de capacidades.

ÍNDICES DE ADELANTO DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS Y ACRA				
4. ÍNDICE DE Alineación (Adelanto)				
DIRIGIDO AL PAPEL DEL PAÍS SOCIO (ECUADOR) Y AL DONANTE UNIÓN EUROPEA.				
Subíndice Adelanto Visualiza la dimensión del avance en cada uno de los ejes que conforman el proceso de armonización.				
Indicador.	Puntuación (P)			Evidencia
	#	%	P	
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo que han fortalecido mejorado sus capacidades, mecanismos y/o estructuras para liderar la identificación de necesidades y potencialidades, la planificación y programación participativa con perspectiva de género/ medioambiente, en el PAPDE	1 de 2	50	1,5	En 1 grupo de trabajo se ha fortalecido las capacidades para la identificación de prioridades y la planificación participativa de 2 que se realizaron para transversalizar la perspectiva de género y medio ambiente.
Número y porcentaje de Grupos de Trabajo que han fortalecido mejorado sus capacidades, mecanismos y/o estructuras para liderar el monitoreo participativa de las acciones ejecutadas a nivel con perspectiva de género/ medioambiente en el PAPDE	1 de 2	50	1,5	En 1 grupo de trabajo o mesa de trabajo se han fortalecido mecanismos y/o estructuras para liderar el monitoreo participativa de las acciones ejecutadas con perspectiva de género/ medioambiente en el PAPDE
Valor del subíndice Adelanto de los sistemas de los socios = (3/2)=1,5				

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value Of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris And Acra At The Territorial Level Of The ART-UNDP Initiative.