

The Director

DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE
Director's Office

DAC Delegates and Observers

13 December 2013

DCD/JL(2013)90

To: DAC Delegates & Observers

Mid-term Review of Spain, 19 November 2013, Madrid

On 19th November I visited Spain to conduct its mid-term review accompanied by Hetty Kovach of DCD. I would like to thank Mr Gonzalo Robles, Secretary-General for International Development Co-operation and Director of AECID, along with his staff, for an excellent programme of meetings and discussions that included meeting civil society organisations, trade unions and representatives from Spain's autonomous regions and municipalities.

Spain has made considerable progress in implementing many of the Committee's 2011 recommendations, despite challenging economic circumstances which have resulted in significant further cuts to Spain's ODA budget. Spain is focusing its assistance on fewer countries and themes and has made capacity building an explicit goal of its co-operation with middle income countries, as recommended. Evaluation processes have been strengthened and steps have been taken to improve the accountability and co-ordination of Spanish aid. Spain still has further to go, however, to put in place an effective results-based management system. While Spain has a high level of ambition to meet all of the Committee's recommendations, attention is required to ensure there is adequate capacity in terms of financial resources and expertise to fulfil this ambition.

While the main purpose of the mid-term review is to focus on the implementation of the DAC's recommendation, it is important to take account of the changing context since the last peer review in 2011. In this regard, three key developments should be highlighted:

- **Accelerated decline in Spain's ODA budget** - Spain's ODA has fallen in real terms by - 66% between 2009 and 2012. In 2012 it accounted for 0.16% of GNI or USD 2.04 billion (1.59 billion euros). The ODA cuts are a result of an on-going public expenditure consolidation programme in the face of a continuing economic recession. The vast majority of the ODA cuts have fallen on Spain's bilateral channel, which in 2012 accounted for 48% of Spanish ODA, down from 67% in 2010. AECID's budget has fallen from 880 million euros in 2011 to 266 million in 2013. In the short-term, however, Spain has off-set some of the impact of these severe cuts, by drawing upon a substantial amount of under-utilised funds from previous years to top up its aid budget. The drop in budget has also not been accompanied by a significant reduction in staff and the intention is for staffing levels in the agency to decline only marginally over the next four years. This is in recognition that Spain did not have sufficient human resources prior to the ODA budget cuts. Spain is committed to scale up its ODA budget, as soon as growth returns to the Spanish economy.

- **Greater management control of Spain's Agency by the Ministry of Foreign Affairs** - The Secretary General for International Development (SGCID) within the Ministry of Foreign Affairs and Co-operation is also now, the Head of Spain's Agency for Development (AECID). This new dual role for the Secretary General was motivated by a desire to improve co-ordination and avoid duplication. Spain is clear, however, that there will continue to be two distinct bodies, with AECID maintaining its competencies for implementation, and SGCID (formerly DGPOLDE) retaining its strategic policy, planning and evaluation functions.
- **New Strategic Plan for Spanish Development Co-operation** - Spain has issued its IV Master Plan (2013 – 16) which stresses the need for a realistic vision for Spanish assistance and is focused on delivering development results in areas where Spain has comparative advantage and can add-value.

Consolidating Spanish assistance on fewer countries and themes

Spain's new strategic plan (IV Master Plan 2013 – 2016) seeks to geographically consolidate Spanish assistance further, as the Committee recommended in the 2011 Peer Review. The plan reduces the number of partner countries from 50 to 23, with an increased focus on Latin America and middle income countries, although Spain maintains a significant presence in Sub-Saharan Africa and a close to a third of Spain's partners will be low income countries. The 23 partner countries will under current plans receive a greater share of Spanish bilateral ODA, but fewer resources than previously, as a result of the magnitude of the ODA budget cuts. The plan also identifies eight new strategic orientations to guide Spanish ODA, replacing the 10 principles, 12 sectors and four areas of special attention that used to guide its aid. In addition, Spain has clearer criteria for selecting partner countries, which balances a country's poverty needs (including measures of within-country inequality) with the potential for Spanish co-operation to have an impact.

Consolidation has already begun, with Ministerial orders to close offices in a range of countries including Argentina, Brazil, Iraq and Democratic Republic of Congo. AECID will be held to account through its new management contract for the progress it makes in consolidating its share of Spanish aid. I welcomed the fact that Spain is paying close attention to ensuring continuous dialogue with the authorities in those countries where it is phasing out and urged Spain to continue to monitor this process and share lessons with other donors. Within country there is also a desire for greater thematic focus and it is promising that the new country partner frameworks for Peru and Guatemala focus Spanish assistance on fewer sectors than previously.

Making capacity-building the goal of its assistance to MICs

Spain's new strategic plan, inspired by the European Union's 'Agenda for Change', calls for a differentiated approach to its partner countries in recognition of its partners differing needs and capacities. Importantly, Spain has made innovation and capacity building an explicit goal of its assistance with middle income countries, as the Committee recommended. For Spain's upper middle income partner countries there is also desire to move towards a horizontal model of co-operation focusing on contributing to global and regional public goods and using instruments such as triangular co-operation. While Spain has experience in these areas, the new strategy implies scaling up and Spain should pay attention to ensuring staff have the adequate skills and expertise to deliver this in the coming years. In addition, there is less clarity within Spain's new strategic plan on its approach to low income countries, and how this will differ from its middle income partners. I encouraged Spain to more clearly articulate its vision and strategy for its cooperation with low income countries.

Working to improve its partnerships with CSOs and Multilaterals

Work is underway in Spain to develop a partnership strategy for working with civil society organisations in response to the Committee recommendation to clarify Spain's strategic objectives in this area. SGCID has established a working group, which includes AECID and NGO representatives, to develop a first draft of the policy. The policy should cover the multiple roles that civil society organisation's play, not only as service providers, but also as awareness-raising and accountability agents in partner countries and in Spain. I also welcomed Spain's on-going efforts to streamline its funding instruments for engaging with civil society organisations, in response to the Peer Review's concerns that these instruments carried high transaction costs.

The Committee recommended that Spain strengthen the strategic management of its multilateral ODA by using the lessons from its evaluations in this area to inform its allocation decisions. While work has been undertaken in this area, Spain is aware that it needs to allocate sufficient financial and human resources to be able to monitor Spain's multilateral partners adequately, and that there is a need to enhance internal co-ordination between the different Ministries responsible for multilateral ODA. Given budget constraints, I welcomed the desire by Spain to work more with other donors and with MOPAN to undertake these assessments and I urged Spain to make more and better use of joint evaluations in the future.

Progress appears to have been made on untying aid

According to Spanish data, the share of Spanish aid that is tied has fallen from 23.99% in 2010 to an average of 10.58% in 2011-2012. I congratulated Spain for making such good progress in this area, as the Committee recommended. The main reason for this reduction was the decision by Spain to stop computing its tied credits under the Development Aid Fund as ODA from 2011 onwards.

Steps taken to improve the transparency, accountability and co-ordination of Spanish Co-operation

In the face of tough economic times, Spain has made an effort to improve accountability to its citizens in order to maintain public support for aid, as the Committee recommended. However, it was unclear from our meeting what progress Spain has made in meeting the recommendation to improve transparency to its partner countries. Spain has developed a new unified system for collecting detailed activity level ODA information from all of Spain's co-operation actors – info@OD. The system, which is being used internally at present and has assisted with co-ordination, is intended to be launched as a database to the public in early 2014. In addition, preparations are underway to launch a common website – www.cooperacionspanola.es – that will include information on all Spanish development actors – national and sub-national. Spain is also committed to developing a new action plan for development education, as recommended. I was pleased to see that the budget for development education has been protected during the ODA cuts, with development education receiving almost the same share of funds from the AECID since 2010.

In addition, the Committee recommended that Spain strengthen the co-ordination of its rich and diverse set of development actors both at the field level and at headquarters. The Ministry for Foreign Affairs has taken steps, establishing new 'Co-operation Framework Agreements', which are legally binding work agreements setting out a partnership between SGCID and the autonomous regions for working together in the field on development issues. So far six of the seventeen have signed agreements and the regional representatives we met were welcoming of this new initiative. All actors are required to participate in elaborating the country partnership frameworks and meetings are held at the field and, now, at headquarters level to develop these. Finally, Spain has rationalised the number of bodies it has at headquarters level to co-ordinate Spanish co-operation, as recommended. There are now three bodies working on co-ordination, down from five previously.

Evaluation strengthened, but further to go on results based management

It is too early to tell whether Spain is using the information it gains from its evaluations to influence its strategic decision-making further, as the Committee recommended. However, it is clear that Spain has strengthened its evaluation process since the peer view by updating its evaluation policy, creating a biennial evaluation plan and establishing a management response system. It has proved more challenging, though, to make progress in managing for results, and in particular to move from measuring financial inputs at the country level to development impacts. In response to the DAC's recommendations, AECID has launched the design process of a monitoring system orientated towards capturing country results; full implementation of this, however, will require sustained leadership, involvement and capacity development both in headquarters and the field, and adequate time to ensure optimal outcomes. The Agency has made progress on training staff on results-based management, and the new country partnership framework guidelines focus more on making sure strategies identify country level development impacts. However, there is clearly further to go. Given the high level of ambition in this area outlined in Spain's new strategy, capacity, in terms of human resources, appears relatively low. The planning and effectiveness unit in the AECID, for example, which is responsible for this area of work, comprises currently of only four staff members.

Working to consolidate Good Humanitarian Donorship

Spain, in line with recommendations, is working to improve the transparency of its humanitarian funding. In 2014, it intends to publish an Operational Plan covering all its humanitarian financial commitments. In addition, Spain has put in place criteria for selecting humanitarian programmes, partner and projects, as recommended. This should enable decisions on humanitarian funding to be better informed and evidence based. It was unclear, however, how risk was being addressed within this criterion.

Conclusion

Spain's development assistance has been through a challenging couple of years. However, despite the significant cuts to its ODA budget, Spain remains a committed development provider and international development actor and has used this period to focus on improving the quality and effectiveness of its aid. Spain has already made progress across many of the recommendations and plans are in place to address others. These efforts need to be matched with adequate capacity – financial resources and human expertise - to deliver in the coming years. I urge Spain to continue to articulate clearly its intentions to scale up its ODA when the Spanish economy recovers, and to work with other development actors to maintain public support for this in the coming years. Finally, I would like to thank the co-ordination team that facilitated the trip.

With kind regards,



Jon Lomøy

Director, Development Co-operation Directorate

cc: SABORIDO Esther

Para: Delegados de CAD y Observadores

Revisión Intermedia de España, 19 de noviembre 2013, Madrid

El 19 de noviembre visité España para llevar a cabo su revisión intermedia acompañado por Hetty Kovach de la Dirección de la Cooperación para el Desarrollo (DCD). Quisiera darle las gracias al Sr. Gonzalo Robles, Secretario General de la Cooperación para el Desarrollo y el Director de la AECID, y a su equipo, por un excelente programa de reuniones y discusiones que incluyó la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los representantes de las Comunidades Autónomas y los municipios de España.

España ha hecho un progreso considerable en la aplicación de muchas de las recomendaciones del Comité del 2011, a pesar de las difíciles circunstancias económicas que se han traducido en importantes recortes adicionales en el presupuesto de la AOD español. España está centrando su ayuda en menos países y objetivos y, como una meta explícita, en la cooperación con los países de renta media, como se le había recomendado. Se han fortalecido los procesos de evaluación y se han tomado medidas para mejorar la rendición de cuentas y la coordinación de la cooperación para el desarrollo española. En todo caso, España todavía tiene que seguir avanzando para poner en marcha un sistema efectivo de gestión basado en resultados. Aun cuando España tiene un alto nivel de ambición para cumplir con todas las recomendaciones del Comité, es necesario asegurar que haya suficientes capacidades, en términos de recursos financieros y experiencia profesional para llevarlo a cabo.

Si bien el objetivo principal de la revisión intermedia es centrarse en la aplicación de las recomendaciones del CAD, es importante tener en cuenta la evolución del contexto desde la última revisión de pares en 2011. En este sentido, cabe destacar tres acontecimientos principales:

- Acelerada disminución del presupuesto de la AOD española que se ha reducido en términos reales - 66% entre 2009 y 2012. En 2012 representó el 0,16% de la RNB o 2040 millones USD (1590 millones euros). Los recortes de AOD son el resultado de un programa de consolidación del gasto público actualmente en curso, en el marco de una recesión económica continuada. La gran mayoría de los recortes de AOD ha recaído en el canal bilateral de España, que en 2012 representó el 48% de la AOD española, frente al 67% en 2010. El presupuesto de la AECID ha caído de 880 millones € en 2011 a 266 millones en 2013. Sin embargo, en el corto plazo España ha compensado algunos de los efectos de estos graves recortes, recurriendo a una cantidad considerable de fondos infrautilizados en los años anteriores para completar su presupuesto de ayuda. El descenso en el presupuesto tampoco se visto ha acompañado de una importante reducción de personal y la intención es que la dotación de personal en la agencia disminuya sólo de forma marginal durante los próximos cuatro años. Esto pone de manifiesto que España no contaba con suficientes recursos humanos en el presupuesto de AOD antes de los recortes. España se ha comprometido a ampliar su presupuesto de AOD, tan pronto como la economía española vuelva a crecer.
- Mayor control de la gestión de la Agencia Española por el Ministerio de Asuntos Exteriores - El Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación actúa, ahora, también como el Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta nueva doble función para el Secretario General estaba

motivada por el deseo de mejorar la coordinación y evitar duplicidades. Sin embargo, España seguirá manteniendo la existencia de dos organismos diferenciados, conservando la AECID sus competencias de ejecución, y SGCID (antes DGPOLDE) sus funciones estratégicas de definición de la política, planificación y evaluación.

- Nuevo Plan Estratégico de la Cooperación Española al Desarrollo. – España ha publicado su IV Plan Director (2013-2016) que hace hincapié en la necesidad de una visión realista de la ayuda española y se centra en lograr resultados de desarrollo en las zonas en las que España tiene ventaja comparativa y puede aportar valor agregado.

Consolidación de la ayuda española en menos países y temas.

El nuevo plan estratégico (IV Plan Director 2013-2016) tiene como objetivo impulsar la consolidación geográfica de la ayuda española, como recomendó el Comité en la Revisión de Pares en 2011. El plan reduce el número de países socios de 50 a 23, con un mayor enfoque en América Latina y en los países de renta media, aunque España sigue manteniendo una presencia significativa en África subsahariana y cerca de un tercio de los socios de España son países de renta baja. Los 23 países asociados recibirán, en virtud de los planes actuales, más porcentaje de la AOD bilateral española, pero menos recursos que antes, debido al alcance de los recortes en el presupuesto de AOD. El plan también identifica ocho nuevas orientaciones estratégicas, en sustitución de los 10 principios, 12 sectores y cuatro áreas de atención especial que se usaban anteriormente. Además, España cuenta con criterios más claros para la selección de los países socios, que equilibran las necesidades resultantes de la pobreza de un país (incluidas las medidas de desigualdad dentro de los países) con el potencial de la cooperación española para tener un impacto.

La consolidación ya ha comenzado, con las órdenes ministeriales para cerrar oficinas en diversos países, entre ellos Argentina, Brasil, Iraq y la República Democrática del Congo. El nuevo contrato de gestión obligará a la AECID a rendir cuentas del progreso que hace en la consolidación de su parte de la ayuda española. Me complace el hecho de que España está prestando mucha atención en garantizar un diálogo permanente con las autoridades de dichos países en los que está realizando estrategias de salida e insto a España para que siga supervisando este proceso y comparta las lecciones aprendidas con otros donantes. En cada país existe un deseo de mayor enfoque temático y resulta prometedor que los nuevos marcos asociación país para Perú y Guatemala centran la ayuda española en menos sectores que antes.

Hacer de la creación de capacidades el objetivo de la asistencia a los países de renta media.

El nuevo plan director, auspiciado por la "Agenda para el Cambio" de la Unión Europea, exige un enfoque diferenciado hacia los países socios, en reconocimiento a sus diferentes necesidades y capacidades. Es importante destacar que España ha hecho de la innovación y la creación de capacidades un objetivo explícito de la ayuda a los países de renta media, tal y como recomendó el Comité. En cuanto a sus países socios de renta media alta, existe un deseo de avanzar hacia un modelo horizontal de la cooperación centrado en contribuir a los bienes públicos globales y regionales y usando instrumentos como la cooperación triangular. Aunque España tiene experiencia en este campo, la nueva estrategia implica hacerlo a mayor escala y España debe prestar atención para garantizar que el personal tiene las habilidades y conocimientos adecuados para su realización en los próximos años. Además, hay menos claridad en el nuevo plan director sobre el enfoque de España para los países de renta baja, y cómo este se diferenciará del de sus socios de renta media. Animé a España para articular con mayor claridad su visión y estrategia de la cooperación con los países de renta baja.

Trabajo para mejorar las asociaciones con la sociedad civil y organismos multilaterales.

Se está trabajando en España para desarrollar una estrategia de asociación para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil, en respuesta a la recomendación del Comité para aclarar los

objetivos estratégicos de España en este ámbito. SGCID ha establecido un grupo de trabajo, que incluye a los representantes de la AECID y de las ONG, para desarrollar un primer borrador de la política que debe abarcar las múltiples funciones que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, no sólo como proveedores de servicios, sino también como agentes de sensibilización y de rendición de cuentas en los países socios y en España. También son de agradecer los actuales esfuerzos de España para racionalizar sus instrumentos de financiación para colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, en respuesta a las preocupaciones de la Revisión de Pares por sus altos costes de transacción.

El Comité recomendó que España reforzara la gestión estratégica de la AOD multilateral aplicando las conclusiones de sus evaluaciones en este ámbito en la toma de decisiones sobre las asignaciones. Mientras ya se está trabajando en este aspecto, España es consciente de que tiene que asignar suficientes recursos financieros y humanos para poder hacer un seguimiento adecuado de sus socios multilaterales y que es necesario mejorar la coordinación interna entre los distintos ministerios encargados de la AOD multilateral. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias, me pareció positiva la voluntad de España de trabajar más con otros donantes y con MOPAN en la realización de las evaluaciones y exhorté a España para hacer un mayor y mejor uso de las evaluaciones conjuntas en el futuro.

Un aparente progreso en la desvinculación de la ayuda.

De acuerdo con los datos españoles, el porcentaje de la ayuda española vinculada ha caído del 23,99% en 2010 a un promedio de 10,58% en el período 2011-2012. Felicité a España por hacer tan buen progreso en esta área, tal y como recomendó el Comité. La razón principal de esta disminución fue la decisión de España de dejar de computar sus créditos vinculados con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo como AOD a partir de 2011.

Medidas adoptadas para mejorar la transparencia, responsabilidad y coordinación de la Cooperación Española

A la vista de los difíciles tiempos económicos, España ha hecho un esfuerzo para mejorar la rendición de cuentas a sus ciudadanos con el fin de mantener el apoyo público a la ayuda, como recomendó el Comité. Sin embargo, no resultó claro de nuestra reunión qué progreso se ha realizado en el cumplimiento de la recomendación de mejorar la transparencia para con los países socios. España ha desarrollado un nuevo sistema unificado de recopilación de la información detallada de AOD a nivel de actividad de todos los actores de la cooperación española - info@OD. Este sistema, que en la actualidad está siendo utilizado internamente y ha contribuido a la coordinación, se pretende poner a disposición del público como una base de datos a principios de 2014. Además, han comenzado los preparativos para poner en marcha una página web común - www.cooperacionspanola.es - que incluirá información sobre todos los actores del desarrollo españoles - nacionales y regionales. España también está comprometida con el desarrollo de un nuevo plan de acción para la educación para el desarrollo, según las recomendaciones. Celebré ver que el presupuesto de educación para el desarrollo ha sido protegido durante los recortes de AOD y que la educación para el desarrollo recibe casi la misma proporción de los fondos de la AECID desde 2010.

Además, el Comité recomendó que España reforzara la coordinación de su amplio y diverso conjunto de actores del desarrollo, tanto sobre el terreno como en la sede central. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha tomado medidas poniendo en marcha los nuevos "Convenios Marco de Cooperación», que son acuerdos legalmente vinculantes encaminados a fortalecer una asociación entre SGCID y las Comunidades Autónomas para el trabajo conjunto en el campo del desarrollo. Hasta el momento se han firmado seis de los diecisiete convenios y los representantes regionales que conocimos estaban satisfechos con esta nueva iniciativa. Se ha requerido la colaboración de todos los agentes en la elaboración de los marcos de asociación país y las revisiones para su desarrollo se llevan a cabo sobre el terreno y, ahora también, a nivel

nacional. Por último, España ha racionalizado el número de organismos que tiene a nivel central para coordinar la cooperación española, como se recomendó. En la actualidad hay tres organismos que trabajan en la coordinación, frente a los cinco anteriores.

La evaluación se ha fortalecido pero hay camino que recorrer en la gestión basada en resultados

Es demasiado pronto para decir si España está usando adecuadamente la información proporcionada por sus evaluaciones a la hora de tomar las decisiones estratégicas, tal y como recomendó el Comité. Sin embargo, está claro que España ha potenciado el proceso de evaluación desde la revisión de pares mediante la actualización de su política de evaluación, la creación de un plan bienal de evaluación y el establecimiento de un sistema de respuesta de gestión. Ha resultado más difícil, sin embargo, avanzar en la gestión para resultados, y, en particular, pasar de la medición de las aportaciones financieras a nivel de los países a medir los impactos de desarrollo. En respuesta a las recomendaciones del CAD, AECID ha puesto en marcha el proceso de diseño de un sistema de supervisión orientado a la captura de los resultados a nivel de país; sin embargo, su completa puesta en práctica requerirá un liderazgo sostenido, la participación y el desarrollo de capacidades tanto a nivel central como sobre el terreno, y disponer del tiempo para asegurar resultados óptimos. La Agencia ha progresado en la formación de su personal en la gestión basada en los resultados, y las nuevas directrices de los marcos de asociación país se centran más en asegurar que las estrategias identifiquen los impactos del desarrollo en los países. Sin embargo, es evidente que hay que seguir avanzando. Dado el alto nivel e ambición de la nueva estrategia española, su capacidad, en términos de recursos humanos, parece relativamente baja. La unidad de planificación y eficacia en la AECID, por ejemplo, que es la responsable de esta área de trabajo, cuenta con una plantilla de tan sólo cuatro personas.

Trabajo para consolidar la Buena Donación Humanitaria.

España, en línea con las recomendaciones, está trabajando para mejorar la transparencia de su financiación humanitaria. Tiene la intención de publicar en el año 2014 un plan operativo que incluye todos sus compromisos financieros humanitarios. Además, España ha establecido los criterios de selección de programas humanitarios, socios y proyectos, según lo recomendado. Esto debería permitir que las decisiones sobre la financiación humanitaria dispongan de mejor información y se basen en la evidencia. Sin embargo, no estaba claro cómo, en este marco, se abordaban los riesgos.

Conclusión.

La ayuda al desarrollo en España ha pasado por un par de años difíciles. Sin embargo, a pesar de los importantes recortes en su presupuesto de AOD, España sigue siendo un donante comprometido y un actor del desarrollo internacional y ha utilizado este periodo para centrarse en la mejora de la calidad y la eficacia de su ayuda. España ya ha avanzado en la puesta en marcha de muchas de las recomendaciones y se plantea abordar otras. Estos esfuerzos deben ir acompañados de la capacidad adecuada en términos de los recursos financieros y la experiencia humana - para dar sus frutos en los próximos años. Insto a España a continuar pronunciándose con claridad en sus intenciones de aumentar la AOD cuando la economía española se recupere y a trabajar con otros actores del desarrollo en aras de mantener el apoyo público en los próximos años. Por último, me gustaría dar las gracias al equipo de coordinación que facilitó el viaje.

Reciban un cordial saludo.

Jon Lomøy
Director de la Cooperación para el Desarrollo