



1

Evolución de la cooperación internacional

Asistencia internacional para el desarrollo

Aunque el gasto total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) aumenta año tras año, la falta de armonía entre las partes involucradas, el hecho de no haber tenido claramente definidas las necesidades reales de los países socios, además de la injerencia de múltiples factores políticos, todo impiden el alcanzar de la meta de desarrollar una política efectiva de ayuda exterior.

Como consecuencia de lo arriba indicado, la comunidad internacional de asistencia ha establecido una serie de cambios tanto en la política como en la metodología de ayuda exterior y ha solicitado a la comunidad internacional que asigne los recursos de la manera más efectiva y racional posible, que refuerce la gestión de los proyectos y que la ayuda exterior también sea más efectiva.

Enfoque orientado a los resultados y a los socios

En septiembre de 2000 la ONU se hizo cargo y publicó la “Declaración del Milenio”, en la que establecía ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM). También, fijó el año 2015 como fecha límite para que los principales organismos de ayuda exterior realizaran una inversión eficaz de los recursos. Las organizaciones de cooperación y desarrollo económico también se centraron en mejorar la eficacia de la ayuda exterior y desde el año 2003 han celebrado cuatro “Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”. En uno de estos foros, la “Declaración de París” propuso formalmente cinco importantes directrices de ayuda al exterior y doce indicadores de rendimiento, sosteniendo que la ayuda debería implicar una armonización apropiada entre las partes, una distribución adecuada de los recursos de entrada y ajustarse al principio de la “orientación a resultados”. También, hacía hincapié en que el trabajo se centraría en los países socios. Tras los acuerdos reflejados en la “Agenda de Acción de Accra (AAA)” de 2008, se establecieron cuatro puntos principales que servirían para intensificar la aplicación de la “Declaración de París”: 1) Previsibilidad: Suministro de información periódica de la ayuda planificada; 2) Sistemas: Utilización de los sistemas de los países socios para prestar ayuda; 3) Condicionabilidad: Utilización de los recursos para la ayuda en función de los objetivos de desarrollo de los países socios, y por último; 4) Desvinculación de la ayuda: Mitigación de las restricciones con respecto a la utilización de la ayuda en materia de adquisición de bienes y servicios.

La aparición de un nuevo tipo de ayuda con énfasis en incrementar la eficacia

En los últimos años, el mundo se ha visto afectado por repetidos desastres naturales. Los precios del petróleo y las materias primas se han disparado. Por si fuera poco, una crisis financiera occidental ha provocado una recesión económica mundial. Como resultado, los principales países donantes de ayuda exterior a nivel mundial, han sufrido una crisis financiera y se han visto obligados a reducir los gastos públicos destinados a presupuestos para la ayuda exterior.

Esta situación, además de afectar a la estructura de la potencia mundial, ha alterado de forma indirecta la manera en que se desarrollaba tradicionalmente la ayuda exterior. Por ejemplo, la “relación entre socios”, que implicaba la ayuda exterior, se está diversificando a diario. Los nuevos donantes de ayuda son diferentes a los definidos tradicionalmente. Esto se puede ver en los países que forman parte de la “Cooperación Sur-Sur.” Organizaciones de sociedad civil y grupos del sector privado se han unido a los esfuerzos de ayuda, dando lugar a un incremento tanto en los tipos de ayuda exterior como de los canales de colaboración.

Ante lo anteriormente expuesto, en noviembre de 2011 la OCDE celebró el “Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda” en Busán (Corea del Sur), en el que los participantes se propusieron armonizar los diferentes modelos de ayuda y de trabajo. En el foro se continuó defendiendo el espíritu de la “Declaración de París”, se afirmó el principio de eficacia de la ayuda y además, se hizo hincapié en el hecho de que la labor de desarrollo para la ayuda futura, debe estar en consonancia con la “Declaración de París” y elevar el nivel de eficacia de la ayuda de forma que incremente la capacidad de independencia del países receptores.



Cambios en materia de ayuda internacional de Taiwán y del fondo de cooperación y desarrollo internacional (TaiwanICDF)

Taiwán establece un sistema de ayuda exterior profesional, transparente e institucionalizado

En respuesta al cambio de tendencia, en lo que se refiere a la eficacia de la ayuda exterior internacional, Taiwán publicó en el año 2009 el Libro Blanco sobre la Política de Asistencia Internacional, destacando principalmente los principios de “sólo metas”, “motivos adecuados”, “debida diligencia” y “prácticas efectivas”; y publicó “Socios del Progreso, Desarrollo Sostenible” como el foco del trabajo para lograr un modelo de ayuda efectivo y orientado a los resultados, para elevar la eficacia de la ejecución de los proyectos de ayuda así como para poner en práctica los cinco principios de la “Declaración de París”.

La “Ley de Cooperación y Desarrollo Internacional”, promulgada en junio de 2010, define claramente la base institucional de los objetivos, principios, alcances, metodologías y socios colaboradores del programa de Cooperación y Desarrollo Internacional de Taiwán, garantizando que el trabajo de ayuda se realice conforme a la ley y siguiendo unos procedimientos transparentes y abiertos. En diciembre de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores estipuló seis subsidiarias¹, en las que se regulaban los procedimientos que se deben seguir para la consecución tanto de la cooperación internacional como de las actividades de desarrollo.

Para asegurarse de que los proyectos de asistencia al exterior del TaiwanICDF se ajusten a los principios de apertura, transparencia y responsabilidad, éstos se acogen a las reglamentaciones de las “Direcciones operativas para la supervisión administrativa de las fundaciones estatales” e “Indicaciones operativas para la evaluación del desempeño de las fundaciones estatales”, formuladas por el “Yuan Ejecutivo” (rama ejecutiva del gobierno) y coordinadas con la autoridad competente, para realizar la supervisión administrativa y de acuerdo a la misión establecida, fijar los objetivos anuales y llevar a cabo una evaluación anual del desempeño.

Además, las “Reglamentaciones que rigen la planificación, el estudio, la ejecución, supervisión y evaluación del desempeño de los asuntos de Cooperación y Desarrollo Internacional”, una de las regulaciones subsidiarias de la mencionada “Ley de Cooperación y Desarrollo Internacional”, también establece claramente que los proyectos de ayuda exterior deben seguir la teoría del ciclo de proyectos en ejecución por lo que es evidente que tanto la autoridad competente, como las principales partes interesadas, además del público en general, son responsables de la dirección, el enfoque de la gestión, el desempeño operativo y la eficacia real de la ayuda en los países socios.

¹ También se incluyen las siguientes: Las “Reglamentaciones de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades para los asuntos de cooperación y desarrollo internacional”, la “Normativa que rige los préstamos, las inversiones y las garantías para los asuntos de cooperación y desarrollo internacional”, las “Regulaciones sobre donaciones financieras y donaciones en especie para los asuntos de cooperación y desarrollo internacional” y las “Reglamentaciones que rigen el despliegue del personal para los asuntos de cooperación y desarrollo internacional”.

TaiwanICDF persigue un cambio organizativo y una gestión innovadora para superar los obstáculos internacionales

Un estudio realizado sobre las tendencias del desarrollo para la ayuda exterior internacional indica que con cierta frecuencia, los donantes encuentran obstáculos debido a la política interna, los sistemas contables o los conflictos políticos, por lo que es imposible marcar un rumbo de desarrollo claramente definido. Como resultado, carecemos de proyectos a medio y largo plazo, así como una falta de transparencia y previsibilidad. Si a esto se suma el hecho de que los donantes no son capaces de integrar los recursos de forma eficaz, que entre los países socios y donantes se carece de un sistema común para evaluar los resultados de la ayuda, etc.; todo ello supone un gran reto a la hora de aplicar los cinco principios y los doce objetivos de evaluación establecidos en la “Declaración de París”.

Para superar estos obstáculos internacionales, desde el año 2010, TaiwanICDF ha ido introduciendo una serie de cambios que incluyen, entre otras: la aplicación de políticas, la adecuación organizativa, la transformación de los modelos de cooperación técnica, así como la promoción de la propiedad de los proyectos mediante sistemas nacionales de gestión del países socios, las mejoras en la eficacia de la ayuda real, la ejecución de un modelo de trabajo orientado hacia proyectos (poniendo en práctica los procedimientos apropiados para los proyectos) y la integración efectiva de los recursos, de forma que se puedan superar las limitaciones existentes en materia de recursos, creando de esta forma, los puntos fuertes y las ventajas, en el desempeño de la labor del TaiwanICDF.

Como resultado, este año el TaiwanICDF ha establecido una visión de la organización y ha elaborado el Libro Blanco Estratégico de la Visión 2022 en el que se establecen las directrices a seguir, respecto a la planificación a medio y largo plazo. Además, se ha introducido el sistema internacional de “Gestión de resultados”, para incrementar el nivel de rendición de cuentas de TaiwanICDF, promover la transparencia de la información y asumir responsabilidad ante los participantes externos, además de para crear un “Entorno de resultados” a nivel organizativo, incluida la definición de cada una de las principales áreas de trabajo prioritarias; se planificó una plataforma de gestión del conocimiento y herramienta de información integrada y se creó un sistema de evaluación conjunta del desempeño. Respecto a la gestión de proyectos, además de seguir el modelo de ciclos del proyecto (consultar la Pág. 10) y de utilizar el sistema de gestión de proyectos para impulsar los nuevos, también nos hemos esforzado por buscar herramientas y sistemas de gestión fáciles de utilizar. Por

ejemplo, este año estamos promoviendo el Design and Monitoring Framework (DMF), (consultar la Pág.12) y el Project Management System (Sistema de Gestión de Proyectos (PMS)), para que nuestros proyectos se basen en resultados factibles y cuantificables.

Además, en 2011 el TaiwanICDF se centró en los proyectos ya existentes, hizo balance de la situación y realizó una revisión a gran escala y posteriormente, finalizó los proyectos mal diseñados. También, de conformidad con el modelo de los ciclos de proyectos antes mencionado, se utilizó el sistema de gestión para impulsar nuevos proyectos, aunque ya no se envía personal técnico para que realice un control directo y sobre el terreno, ambas partes gestionan el proyecto de manera conjunta. La ayuda para la gestión de proyectos del TaiwanICDF se rige por las leyes y regulaciones del país socio en lo que respecta al control de los calendarios y a la calidad de los proyectos, avanzando gradualmente hacia un desarrollo industrial sostenible.

Resumiendo, el TaiwanICDF concentrará los recursos en cinco áreas prioritarias en línea con nuestra estrategia central, adoptará una política de “gestión orientada a los resultados”, utilizará la Tecnología de la Información y las Comunicaciones (ICT) así como la gestión de conocimiento estrechamente vinculada a los proyectos que marcan la vida cotidiana e inmediatamente, revisará y ajustará los proyectos una vez realizada la evaluación del desempeño para avanzar por la fases del ciclo del proyecto.

En respuesta a estos cambios, en términos de capacidad de adaptación, este año el TaiwanICDF, además de continuar con la “Reserva para programas de formación sobre la gestión de proyectos en el extranjero” que cultivan activamente al personal de ayuda exterior, también llevará a cabo una relación de los recursos humanos, creará un modelo de competencias, realizará una evaluación eficaz del desempeño individual así como de la idoneidad del personal y después, hará una evaluación para otorgar un “premio de distinción”, así como formular las normas relativas a la capacidad de combinación.

Teniendo en cuenta nuestro limitado alcance y la poca disponibilidad de recursos, el TaiwanICDF utilizará sus coaliciones para continuar profundizando en sus modelos de ayuda bilaterales y multilaterales, pero al mismo tiempo se combinarán las ONG y los grupos del sector privado, para repetir y ampliar rápidamente las experiencias satisfactorias de los proyectos, así como para promover las actividades de ayuda adquirida a través de nuestra experiencia en el desarrollo y el conocimiento, para ampliar la gama de aquéllos que se beneficien de los proyectos y para buscar un crecimiento inteligente caracterizado por una mayor equidad social y justicia distributiva.

del TaiwanICDF 2012 cambio principal nº 1 :

Ciclo del proyecto

Éste es el enfoque resultante de las deliberaciones con las organizaciones internacionales de ayuda exterior y, tras los debates celebrados sobre las metodologías utilizadas para la ejecución de nuestros propios proyectos, hemos elaborado un ciclo de proyectos cuyas fases, que se realizarán por este mismo orden, se enumeran a continuación: "Identificación", "Preparación", "Estudio", "Aprobación", "Aplicación", "Finalización" y "Evaluación posterior" del proyecto (ver Fig. 1). Mediante la aplicación de este método, además de asegurar que no se deja nada por el camino, a través de un proceso de planteamiento sistemático y orientado a los objetivos, existe la posibilidad de invertir cantidades relativamente pequeñas de capital, pero hacerlo de forma efectiva y que el proyecto consiga el máximo beneficio.

Explicación de cada una de las fases del proyecto:

1. Identificación

- Análisis y evaluación por escrito
- Misión de identificación
- Si fuera necesario, invitar a las dependencias pertinentes y a expertos externos para analizar el concepto del proyecto, seguido de una convocatoria para celebrar una reunión y revisar el concepto del proyecto.

El objetivo de la evaluación escrita es hacer una revisión preliminar sobre el avance del proyecto, por lo tanto, el análisis debe ser preciso y, en la medida de lo posible, adoptar un enfoque negativo con el fin de realizar una selección fiable de proyectos factibles y

Fig. 1 Ciclo del proyecto TaiwanICDF



observar las necesidades reales para definir la misión. Si se sigue este enfoque, no sólo se podrá aumentar la eficacia de las misiones de seguimiento, sino que también se evitarán costes de mano de obra y el despilfarro financiero que provocan las misiones de inspección excesivas.

2. Preparación

- Diseño del proyecto
- Misión de investigación

3. Evaluación

- Misión de evaluación

En las fases de preparación y evaluación, será necesario celebrar debates y consultas con las unidades de cooperación que se centren en el avance del proyecto. La fase de evaluación incluirá conversaciones con la otra parte sobre los detalles de la ejecución del proyecto, el calendario y los requisitos legales. El informe posterior a la misión deberá incluir un documento escrito firmado por ambas partes (como por ejemplo, memorandos o actas de reunión).

4. Aprobación

- Presentación del informe a la Junta Directiva
- Negociaciones mantenidas con las unidades cooperantes
- Préstamo y Misión de negociación AT
- Firma de documentos legales

La fase de aprobación incluye las negociaciones contractuales. Si hay documentos legales (como por ejemplo, un contrato) que requieran negociaciones y ajustes después de que el proyecto TaiwanICDF haya sido aprobado por la Junta, se podrán realizar y confirmar mediante comunicaciones electrónicas.

5. Ejecución

- Compra de materiales
- Seguimiento de los avances
- Misión de supervisión

Los objetivos son los siguientes:

- (1) Garantizar la correcta ejecución del proyecto de acuerdo tanto con el plan del proyecto como con los términos y plazos establecidos y además, ser capaces de prever los problemas potenciales y dificultades que puedan presentarse en todas las fases del proceso de ejecución, de forma que se pueda obtener una ventaja inicial en la búsqueda de las medidas necesarias de corrección, con el objeto de que el proyecto transcurra de la mejor manera posible.
- (2) Buscar soluciones a los problemas que vayan surgiendo o que se vayan encontrando durante el proceso de ejecución. Si surgieran problemas importantes que afecten a la ejecución del proyecto y cuando a causa de estos problemas se determine que es imposible alcanzar los objetivos originales del proyecto, se deberá cesar la ejecución y se recomendará la finalización del mismo.
- (3) Utilizar los conocimientos adquiridos a partir de la misión de supervisión "in situ" sobre la forma en la que el país local evalúa nuestras misiones técnicas, además de la experiencia y lecciones aprendidas al realizar la supervisión de la ejecución del proyecto, como ejemplos para mejorar los diseños y ejecución de futuros proyectos.

6. Finalización

- Finalización
- Misión de finalización

Esta tarea la realiza la unidad de ejecución del proyecto.

7. Evaluación posterior

- Misión de evaluación posterior

Esta misión la llevará a cabo una entidad independiente del TaiwanICDF que no será la unidad de ejecución del proyecto que se esté evaluando.

del TaiwanICDF 2012 cambio principal nº 2

Diseño del proyecto y plan de seguimiento

En vista de la importancia que se ha concedido en los últimos años a la eficacia de la ayuda exterior y a la rendición de cuentas a nivel internacional, TaiwanICDF ha realizado un amplio estudio sobre la gestión del proyecto realizado por las organizaciones de ayuda externas y este año se ha presentado el Plan de Diseño y Seguimiento (DMF), con la esperanza de que la aplicación de esta herramienta incremente la eficacia global de los proyectos de ayuda.

En cuanto a los pasos del DMF que hemos elaborado, de acuerdo con nuestro procedimiento del ciclo de proyectos, cuando en la etapa de identificación del proyecto se completa el “documento con los conceptos del proyecto”, primero hay que centrarse en las cuestiones básicas y los participantes, mediante un análisis de la situación actual, seleccionarán los objetivos apropiados y después, de entre los planes que son capaces de alcanzar los objetivos, elegir el más adecuado como entorno principal del proyecto (véase el Cuadro 1 de la izquierda).

Una vez completada la identificación, se introducirá la información en el DMF (ver Tabla 1), para poner el proyecto en un concepto concreto y por escrito.

Debido a que el DMF es un documento necesario para la propuesta del proyecto, el resultado es el entorno general lógico para el mismo, que representa la denominada “cadena de resultados” (ver Figura 2). Por lo tanto, en línea con un enfoque orientado a resultados, cuando se introduzca la información en el DMF, se debe comenzar por los resultados del proyecto, pensar en la repercusión de dichos resultados, qué nivel de producción pueden conllevar los resultados esperados y por último, en caso de que las actividades se lleven a cabo, qué recursos se aportan antes de obtener resultados.

La información a completar en el DMF es la siguiente:

Figura 2 Cadena de resultados



1. Resultados

Una vez confirmados los temas principales de la identificación de proyectos, el primer paso es indicar concretamente los objetivos previstos que deben cumplirse al final del proyecto, las cuestiones básicas que requieren soluciones y los resultados esperados, es decir, los resultados del proyecto, siendo ésta la parte más importante del DMF.

Los llamados “resultados” normalmente se refieren a los cambios de beneficiarios derivados de los resultados del proyecto (normalmente, se trata de cambios en los conocimientos, actitudes y comportamientos).

2. Repercusión

Tras la confirmación de los resultados, se realizará una declaración sobre qué tipos de cambios hay que realizar a largo plazo, para mejorar la situación que afronta el país socio. Esto sería la “repercusión del proyecto”.

La “Repercusión” también se denomina “objetivo” u objetivo a más largo plazo y hace referencia a los cambios que contemplará el proyecto a largo plazo, en el nivel de vida del país socio, a la situación que se creará gracias al éxito del proyecto, bajo ciertas circunstancias, incluso los objetivos a nivel nacional. Si el alcance de la repercusión de un proyecto es muy amplio, entonces existe la posibilidad de que el proyecto no finalice hasta que no se cumpla el trabajo durante cierto tiempo, “de medio a largo plazo” y si el proyecto se ve afectado por factores ajenos al propio proyecto, será necesario coordinar cada eslabón de la cadena, para que el proyecto pueda completarse.

3. Aportaciones

Tras confirmar los resultados y para conseguir lograr los mismos, TaiwanICDF debe proveer algunos bienes materiales y servicios intangibles, que constituirán las aportaciones del proyecto.

4. Actividades e hitos

Tras configurar los resultados y con el fin de alcanzar los objetivos, es necesario realizar el trabajo diario del TaiwanICDF, que constituye las actividades del proyecto.

En principio, en este punto sólo se muestra una



relación de actividades en la tabla DMF, donde se explican minuciosamente, los principios en los que se basa la actividad diaria. No obstante, en el plan de trabajo pormenorizado, se explica cada uno de los pasos con más detalle.

5. Aportaciones

Una vez relacionadas las actividades, se recopilan los principales recursos necesarios para llevar a cabo las actividades y obtener las aportaciones, a lo que se denomina las aportaciones del proyecto. Las aportaciones incluyen los servicios de consultoría, el personal, la ingeniería civil, los equipos, los materiales y los fondos operativos, facilitados por TaiwanICDF, las unidades cooperantes, el Ministerio de Asuntos Exteriores o la misión en el extranjero, otros organismos cooperantes así como los beneficiarios del proyecto.

6. Objetivos e indicadores del proyecto

Los objetivos e indicadores son criterios tanto cualitativos como cuantitativos de los resultados esperados. Como herramienta para medir el rendimiento, constituyen un método para determinar si se han alcanzado con éxito los objetivos. Los indicadores proporcionan un resumen de las cosas medidas, los objetivos confirman las cantidades correspondientes y el calendario, mientras que el propio proyecto por sí mismo, debe asumir la responsabilidad de conseguir las metas de los indicadores.

7. Mecanismo de supervisión

Una vez establecidos los indicadores y las metas, TaiwanICDF debe considerar cómo controlar el avance de dichas metas de forma efectiva. Por esta razón, es necesario un mecanismo de supervisión. Este mecanismo debe indicar de dónde se va a conseguir la información sobre el avance, quién la va

a proporcionar, cómo se va a recopilar (por ejemplo, mediante estudios a través de estudios sobre el terreno) y cómo se va a organizar y archivar.

8. Supuestos y riesgos

Tras la creación de un mecanismo de supervisión, el proyecto contará con un entorno muy amplio, aunque cualquier proyecto se ve influenciado por fuerzas externas. Estos factores incluyen aspectos políticos, sociales, económicos, ambientales, institucionales e incluso elementos climáticos. Comprende los supuestos y riesgos de un proyecto. En el logro de los objetivos, en cada nivel del DMF, los supuestos son la formulación positiva de situaciones, eventos o acciones que hay que afrontar; el riesgo es la formulación negativa de las situaciones, eventos o acciones que pudieran afectar negativamente o impedir la consecución o logro de los resultados esperados.

9. Elaboración de un plan de trabajo

Una vez finalizada la evaluación de los supuestos y de los riesgos así como el concepto global lógico del proyecto, sólo queda elaborar el plan de trabajo detallado. Es como escribir un guión. En el plan de trabajo se explican los pasos de cada elemento del proyecto, uno por uno, asegurándose de que todo el trabajo importante esté planificado y realizado de acuerdo a lo programado.

Se espera que el proceso de planificación del diseño DMF al que están sometidos los proyectos TaiwanICDF, aclararán los problemas que normalmente se generan en cada fase de los ciclos de proyectos y que, con un diseño completo del proyecto y un pensamiento global, la evaluación y ejecución del seguimiento del mismo se realizará con unos criterios uniformes que generen resultados concretos.