

## EIX DE DEBAT 4 - Fase de diagnosi

### Disseny i seguiment del Pla director

#### A. INTRODUCCIÓ

Aquest eix de debat es refereix a les observacions fetes per l'avaluació de mig termini del Pla director 2019-2022 amb relació al disseny del Pla, a l'elaboració d'indicadors per al seu seguiment, i a la recollida i processament de les dades. L'objectiu de l'exercici que es proposa és recollir aportacions de diagnosi sobre aquestes qüestions per contrastar les conclusions i les recomanacions de l'avaluació amb els diferents agents informants, tot enriquint la diagnosi d'aquest eix per a l'elaboració del Pla director 2023-2026.

La present fitxa aporta una síntesi dels principals resultats i recomanacions amb relació a aquest eix de debat.

#### B. RESULTATS I RECOMANACIONS APORTADES PER L'AVALUACIÓ MIG TERMINI DEL PLA DIRECTOR DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT 2019-2022

##### 1. Sobre la millora de l'avaluabilitat i seguiment del Pla director

Analitzar la viabilitat de l'avaluació permetrà donar resposta sobre l'avaluabilitat dels objectius, en tant que es demana fins a quin punt els objectius estratègics del Pla director estan operacionalitzats (ja sigui al mateix Pla o en els Plans anuals), per tal d'assegurar la correcció del seguiment i l'avaluació posteriors; i, en quina mesura els mecanismes de desplegament anual i seguiment del Pla director són suficients i adequats per poder avaluar l'assoliment dels objectius estratègics de contribució de la cooperació catalana als ODS.

El mètode amb el qual es procedeix aquí a analitzar l'avaluabilitat es basa en l'examen dels tres criteris establerts al Protocol d'Avaluabilitat de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua): **la utilitat, la versemblança i la viabilitat.**

##### Principals resultats de l'avaluació sobre la millora de l'avaluabilitat i seguiment del Pla director

- La **utilitat** de l'avaluació, des del punt de vista del disseny, queda assegurada per dues raons. En primer lloc, perquè el propi Pla indica que l'avaluació permetrà: 1) generar aprenentatges que serveixin per a orientar i començar a dissenyar la pròxima planificació; 2) retre comptes d'allò fet i dels seus impactes (mostrar les dades de forma transparent, per tal de millorar la informació ciutadana sobre cooperació al desenvolupament i la legitimació d'aquesta). En segon, perquè la mateixa Llei de cooperació al desenvolupament estableix en el seu article 9.3 que "la formulació del pla director s'ha de

basar en un procés ampli d'estudi, informació, consulta i participació, i en l'avaluació de l'experiència precedent”.

- En relació amb la **versemblança**, el Pla director no compta amb una Teoria del canvi explicitada, al temps que tampoc es troba implícita en el mateix, en tant que s'ha observat que el seu disseny no s'ha dut a terme amb aquesta lògica de canvi. És una limitació en tant que ja de partida no és possible conèixer la cadena causal d'hipòtesi que sustenta el Pla, és a dir, què ha de passar primer i com, per a aconseguir els objectius desitjats. A *conseqüència* de la manca de versemblança, s'està davant la impossibilitat de realitzar una comparació entre el disseny i el que ha passat a la pràctica d'una manera robusta.
- Pel que fa a la **viabilitat** de l'avaluació, hi ha dues limitacions que l'afecten directament. D'una banda, s'ha observat una manca de clarificació i prioritització dels objectius. S'ha constatat que al Pla director no està prou clarificat què es vol assolir veritablement. També s'ha detectat una manca de clarificació en quins dels objectius són més estratègics o finalistes i quins més operatius o facilitadors. S'ha constatat igualment l'absència d'operacionalització dels objectius específics (aquells que el Pla sí que defineix) en indicadors.

El Pla director no s'ha dotat d'un quadre de comandament o d'un sistema de seguiment basat en indicadors, que no està tampoc present als Plans anuals. Tant el treball de camp qualitatiu com l'anàlisi documental, han permès constatar que les memòries anuals realitzades han estat només aquelles quantitatives, sense haver-se desenvolupat memòries de seguiment qualitatives.

- Aquestes limitacions a l'avaluabilitat impedeixen que es compleixin dues de les quatre condicions prioritàries per a la realització d'una avaluació, concretament: 1) Els recursos, activitats clau, productes i objectius resultants estan definits i delimitats, i són mesurables o valorables -*no es compleix*-; 2) La documentació rellevant és accessible i hi ha accés als informants clau - *es compleix*-; 3) És fàcil entendre la intervenció a partir dels indicadors definits. Aquests cobreixen els diferents elements definits en la Teoria del Canvi -*no es compleix*-; 4) S'ha concretat la/es pregunta/es d'avaluació -*es compleix*-.
- A més de les limitacions esmentades s'ha identificat una feblesa per a l'avaluabilitat del Pla director en relació amb l'escàs nombre d'objectius pressupostaris al Pla, que en concret són tres. La cooperació al desenvolupament catalana mobilitza un volum considerable de recursos econòmics, involucra un abundant nombre i tipologia d'agents, institucions i administracions públiques, compta amb variats instruments i modalitats de cooperació i intervé en múltiples països, per la qual cosa comptar amb tres objectius pressupostaris en el marc d'una planificació quadriennal pot ser un punt feble que impedeix enriquir l'avaluació i obtenir resultats sobre punts concrets de millora a incloure en properes planificacions.

## Recomanacions sobre la millora de l'avaluabilitat i seguiment del Pla director

- 1) **Dissenyar el Pla director sota el prisma de la teoria del canvi.** La utilització de la lògica de Teoria del canvi hauria de servir per definir àrees de canvi sobre les que es vol incidir, i dins d'aquestes els objectius perseguits, establint quins són els estratègics i quins són més aviat operatius o facilitadors, per obtenir els primers. Si es desitja planificar sobre la base d'evidències, aquestes han de ser obtingudes i sense una teoria del Canvi, implícita o explícita, obtenir evidències és una tasca poc fructífera.
- 2) **Plantejar-se una avaluació de disseny tan aviat com s'hagi planificat el Pla director** (o al mateix temps), de manera que ja es compti amb el marc teòric sobre la base del qual realitzar l'avaluació d'implementació.
- 3) **Acompanyar els conceptes emprats pel Pla director d'una clarificació terminològica** i que ajudi la planificació i l'avaluació a conèixer en quins àmbits en concret es desitja incidir.
- 4) **Dissenyar els plans anuals abans de començar l'any, de manera que tingui capacitat per a orientar l'acció de govern**, tant les actuacions més concretes com altres qüestions rellevants, com ara el disseny de les diferents convocatòries. Implicar en la mesura del possible els agents tant governamentals com no governamentals en el seu disseny.
- 5) **Crear un sistema d'indicadors amb capacitat per a realitzar el seguiment i mesurar les transformacions de manera eficaç i amb un consum de recursos eficient.** El nou pla director hauria d'incloure un marc d'indicadors rellevants i amb capacitat per a obtenir informació que determini els avenços que estan produint-se segons objectius, prioritats, o orientacions del Pla. Es recomana incloure indicadors per els instruments i modalitats. El nombre d'indicadors ha de ser el suficient per fer seguiment de la Planificació, evitant que siguin molt nombrosos, el que podria dificultar la capacitat per fer-ne seguiment.
- 6) **Vincular a aquest sistema d'indicadors del Pla director els Plans de Treball amb els ens locals, departaments i universitats, així com lògicament, als Plans anuals.** Els diferents plans que despleguen el Pla director han d'incorporar els indicadors previstos al Pla. Clarament en el Plans anuals, però també els altres plans que s'utilitzin per desplegar les actuacions amb diferents actors com els plans de treball amb els ens locals, amb els departaments o les universitats, segons correspongui.

## 2. Sobre els indicadors de despesa d'AOD

### Principals resultats de l'avaluació sobre els indicadors de despesa

- Centrant la mirada exclusivament en la lògica interna del Pla director 2019-2022 objecte d'aquesta avaluació, s'ha observat que **dins de la seva planificació de la contribució de la cooperació catalana als ODS, estableix objectius pressupostaris i objectius de caire més qualitatiu.**

Pel que fa als **objectius pressupostaris**, el Pla s'emmarca en una planificació de major abast i té en compte l'objectiu final que els recursos d'AOD arribin a representar el 0,7% dels ingressos corrents no condicionats de la Generalitat l'any 2030. Amb aquesta mirada el Pla estableix un **increment de l'AOD d'uns 20,82 milions d'euros els anys 2020, 2021 i 2022**. El Pla esmenta dos objectius pressupostaris més: 1) dedicar el 50% dels recursos d'AOD per a projectes de cooperació al desenvolupament dins de la modalitat de cooperació bilateral a iniciativa d'altres actors; 2) dedicar el 25% dels recursos d'AOD a la Línia estratègica d'EpD. Aquests objectius no es defineixen com a tals en el Pla Director, sinó que s'expressen com compromisos que assumeix el Govern de la Generalitat. Per tant, el Pla estableix un objectiu i dos compromisos, que podem considerar en conjunt **tres objectius pressupostaris**, no havent-se identificat altres objectius pressupostaris en els Plans anuals. **Donada la complexitat de la cooperació al desenvolupament, això sembla insuficient des del punt de vista de l'avaluació.**

### Recomanacions sobre els indicadors de despesa

- 7) **Identificar un nombre més alt d'indicadors pressupostaris en el Pla director, els quals permetin fer seguiment, en termes quantitius de dedicació d'AOD, de les orientacions que el nou Pla pugui marcar.** Donat l'important volum pressupostari dedicat a la implementació del Pla director, i la seva ambició en relació als objectius estratègics (desenvolupament i EpD) i facilitadors (enfortiment capacitats actors arreu del territori, incorporació de nous actors, major paper de les universitats i la recerca, etc.) es recomana establir indicadors addicionals, de caire pressupostari, que permetin fer el seguiment quantitatiu de la implementació dels diferents objectius, sempre i quant aquests es vinculin amb AOD dedicada (és a dir, no siguin objectius qualitius).
- 8) **Identificar objectius pressupostaris diferenciats per l'AOD gestionat per l'ACCD i pel conjunt de l'AOD de la Generalitat.** Com s'ha vist en el cas de l'objectiu de 25% de l'AOD per a la LE d'EpD, l'ACCD el compleix però no els departaments, que fan servir instruments menys programables, i tenen més dificultat per ajustar el seu comportament a les orientacions del Pla director. Donat que el pressupost de l'ACCD representa un 60% del total de l'AOD, seria pertinent que el Pla director definís objectius econòmics específics per a l'Agència.
- 9) **Definir indicadors i fites en relació amb els objectius estratègics** per tal de poder avaluar el grau d'assoliment d'aquests i poder orientar de forma efectiva la política de cooperació durant el desplegament del Pla. La formulació d'objectius més precisos i focalitzats facilitarà la identificació d'indicadors dels mateixos amb fites a assolir a la finalització del Pla. El seguiment d'aquests indicadors en les memòries anuals aportarà informació útil sobre el grau d'assoliment de les fites marcades afavorint una millor orientació dels plans anuals, per avançar en la direcció marcada pel Pla director.

- 10) Definir objectius i indicadors concrets per a l'orientació geogràfica de l'AOD, que permetin fer un seguiment del seu compliment i programar anualment la política de cooperació per assegurar el seu assoliment al final del quadrienni. En aquest sentit, podria ser pertinent definir indicadors i fites de despesa d'AOD dirigida a abordar els reptes globals (categoritzada com "PVD, no determinat") i despesa d'AOD a ser focalitzada als països socis i regions prioritzades, partint de les dades d'aquesta avaluació com a línia de base, entre d'altres que es puguin considerar.
- 11) Incorporar als fluxos de dades informació sobre ubicació de les activitats de les actuacions d'EpD a Catalunya, tal com ja es fa per als projectes de cooperació al desenvolupament. El nivell de detall pot ser variable, però es recomana com a mínim arribar a nivell comarcal. Aquesta informació permetria millorar el seguiment i l'avaluació de la línia estratègica d'EpD i informar les planificacions anuals.
- 12) Posar en marxa un sistema de seguiment qualitatiu anual, que permeti complementar el seguiment quantitatiu de l'AOD amb dades qualitatives, especialment dels objectius i actuacions previstes al Pla director i desplegades en els Plans anuals, que no tenen un reflex quantitatiu en l'AOD.

### *3. Sobre l'ús de dades en el cicle de la política de cooperació*

#### **Principals resultats de l'avaluació sobre la disponibilitat i l'ús de dades**

- Amb relació a la disponibilitat i ús de dades, és remarcable que la base de dades que recull les actuacions executades en cooperació al desenvolupament per totes les unitats de la Generalitat de Catalunya durant el bienni 2019-2020 respon, després d'un esforç important de millora i adequació, als requisits dels estàndards internacionals.
- Quant a la incorporació de noves tecnologies, s'han confirmat avenços en el desenvolupament del portal de l'AOD catalana. Avanços que estan vinculats a la visualització de les dades, però no tant a la recollida de dades. De fet, la recollida de dades i el manteniment futur del portal es presenta com el gran repte d'aquest projecte. La recollida de dades ha de fer front a la complexitat que implica transferir la informació adequada i en el moment oportú per part d'un ampli ventall d'actors. Es preveu així un esforç de coordinació, de pedagogia i d'actuació consensuada.

## Recomanacions sobre la millora del tractament de les dades

**13) Millorar la gestió de dades i la seva usabilitat en el cicle de la política de cooperació al desenvolupament.** Alguns aspectes que, a mig termini, podrien millorar-ne la usabilitat per a la presa de decisions són:

- **Historicitat:** la base de dades de seguiment de l'AOD hauria en un futur ser capaç d'integrar la informació, no només en sentit horitzontal (les diferents fonts de dades), sinó també en sentit longitudinal, en el temps, superant els límits establerts per cada pla director.
- **Utilitat:** Possiblement, pel seu caràcter integrat, les bases de dades haurien de poder generar informació processable i útil per als analistes que aporten informació en la presa de decisions, no només de la DGCD i l'ACCD, sinó també altres actors que són part i participen en el procés del cicle de la política.

En aquest sentit, en el curt termini, des d'un enfocament gradual, el primer pas podria ser el de definir un protocol que defineixi, a partir de les necessitats manifestades per l'avaluació, les dades necessàries (de registre, variables, taules, els nivells d'agregació, etc.), que permeti identificar i ubicar les fonts de dades, els canals i els procediments de recepció, extracció i càrrega de la informació.

**14) Avançar en el desenvolupament del portal de les cooperacions catalanes, i de forma molt específica en la recollida de dades que l'alimentin.** L'avaluació ha detectat com el principal escull per el funcionament efectiu d'aquesta iniciativa la recollida de la informació que alimentarà el Portal. Es recomana que junt amb els esforços que ja s'estan realitzant en la visualització de mateix, s'intensifiqui la recerca d'opcions realistes i adequades a la realitat dels actors que hauran, en definitiva, alimentar i utilitzar el portal.

## C. PARTICIPACIÓ A LA DIAGNOSI D'AQUEST EIX DE DEBAT

Les següents preguntes pretenen orientar les aportacions en la fase de diagnosi per aquest eix de debat:

- *En quina mesura compartiu les recomanacions de l'avaluació en relació amb aquest eix de debat? Quines recomanacions considereu que són les més rellevants? Es podrien enriquir o concretar les recomanacions plantejades per l'avaluació?*
- *Creieu que hi ha altres elements de diagnosi sobre aquest eix de debat no contemplats als resultats de l'avaluació que s'haurien de considerar? Quins serien?*