

# 26 Informe de Evaluación

Programa de Cooperación Bilateral  
del Ministerio de Trabajo e Inmigración



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

SUBSECRETARÍA DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO





# 26 Informe de Evaluación

Informe final de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración



Diciembre 2009

Edición: Diciembre 2009  
Fotografía portada: Laura González Garcés  
Fotografías de interior: Laura González Garcés

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional  
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

© Ministerio de Trabajo e Inmigración  
Subsecretaría de Trabajo e Inmigración  
Secretaría General Técnica

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:  
[www.maec.es](http://www.maec.es)  
[www.aecid.es](http://www.aecid.es)  
[www.mtin.es](http://www.mtin.es)

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), y las del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN).

NIPO: 502-09-103-0

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

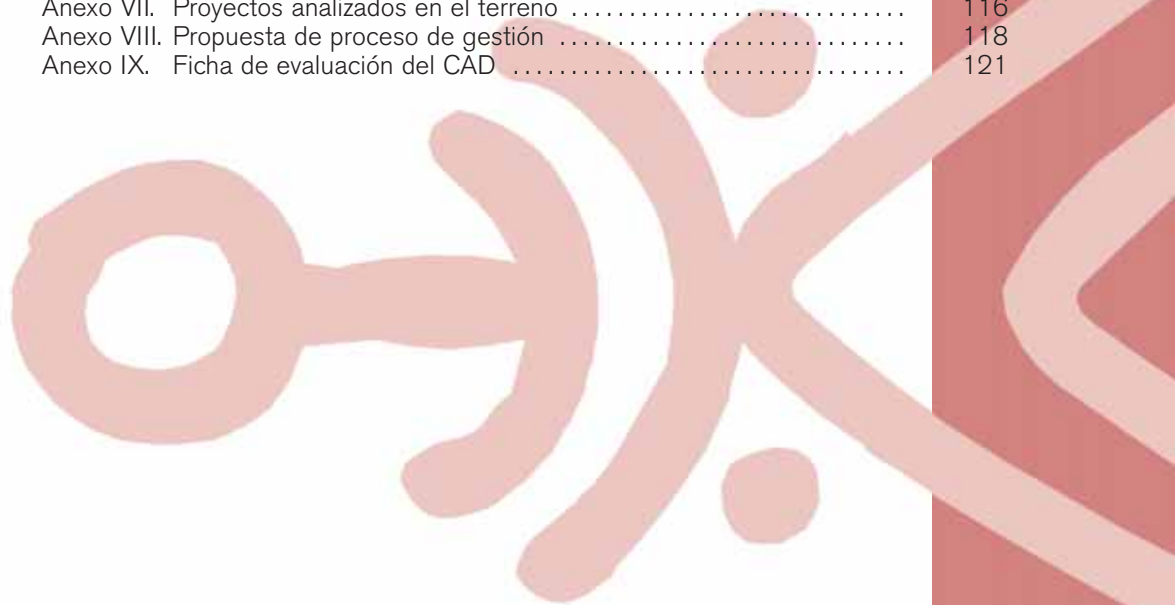
Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Beatriz de Bobadilla, 18, 3ª planta. 28040 Madrid.  
Tel.: +34 91 379 9686  
Fax: +34 91 394 8948  
[dgpolde@maec.es](mailto:dgpolde@maec.es)*

# Índice

Listado de acrónimos .....	7
Prólogo del Ministerio de Trabajo e Inmigración .....	9
Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación .....	11
1. Introducción .....	13
1.1. Estructura de la documentación presentada .....	14
1.2. Antecedentes y objetivo de la evaluación .....	15
1.3. Metodología empleada en la evaluación. Preguntas y criterios de evaluación .....	16
1.4. Condicionantes y límites del estudio realizado .....	17
1.5. Presentación del equipo de trabajo .....	19
2. Delimitación del objeto de evaluación: el Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Alcance y relevancia .....	21
2.1. La lógica del/los Programa/s .....	22
2.2. Unas palabras sobre las teorías del cambio del Programa .....	27
2.3. Las Asistencias Técnicas desarrolladas. Principales magnitudes .....	28
3. Análisis del primer nivel: diseño del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN .....	35
3.1. Adecuación del Programa al contexto .....	36
3.2. Adecuación del diseño de las intervenciones .....	38
4. Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación .....	47
4.1. El proceso de gestión, paso a paso .....	48
4.2. Algunas cuestiones transversales en relación con la gestión del Programa .....	55
4.3. La coordinación entre actores .....	58
5. Análisis del tercer nivel: resultados de las intervenciones .....	61
5.1. Contextualización de los resultados .....	62
5.2. Para qué sirven las Asistencias Técnicas del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN .....	62
5.3. Lo que queda de las Asistencias Técnicas tras su finalización .....	66

6. Conclusiones de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN .....	69
7. Recomendaciones y lecciones aprendidas .....	73
7.1. Recomendaciones sobre el diseño del Programa .....	74
7.2. Recomendaciones sobre el proceso de gestión del Programa .....	76
7.3. Recomendaciones sobre los resultados del Programa .....	77
8. Anexos .....	79
Anexo I. Términos de Referencia de la evaluación .....	80
Anexo II. Descripción de los trabajos realizados .....	89
Anexo III. Matriz de evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN .....	95
Anexo IV. Documentación analizada en el trabajo de Gabinete .....	107
Anexo V. Actores clave entrevistados .....	109
Anexo VI. Agendas de trabajo en las visitas al terreno .....	112
Anexo VII. Proyectos analizados en el terreno .....	116
Anexo VIII. Propuesta de proceso de gestión .....	118
Anexo IX. Ficha de evaluación del CAD .....	121



## Listado de acrónimos

<b>AATT</b>	Asistencias Técnicas
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CECC</b>	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
<b>CIESS</b>	Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
<b>CV</b>	Currículum vitae
<b>EELL</b>	Entidades Locales
<b>FOIL</b>	Formación Ocupacional e Inserción Laboral
<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
<b>MTAS</b>	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
<b>MTIN</b>	Ministerio de Trabajo e Inmigración
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OTC</b>	Oficina Técnica de Cooperación
<b>PCRC</b>	Programa de Cooperación Regional con Centroamérica
<b>POA</b>	Planes Operativos Anuales
<b>SGRSI</b>	Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>STPS</b>	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
<b>TdR</b>	Términos de Referencia





# Prólogo del Ministerio de Trabajo e Inmigración

La Secretaría General Técnica de la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración, a través de la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, gestiona el Programa de Cooperación Técnica Bilateral con países en desarrollo, que tiene su origen histórico en la cooperación técnica de España con Iberoamérica, iniciada a mediados de los años sesenta. Las primeras actuaciones del Ministerio de Trabajo se centraron en el ámbito de la formación profesional y ocupacional y, más adelante, se ampliaron a otras áreas de competencia del Departamento. En la actualidad, también el ámbito geográfico se ha extendido a otros países en desarrollo, concretamente a países del norte de África.

Con este Programa, único en la Administración española, el Ministerio de Trabajo ha sido pionero en la cooperación técnica de España en Iberoamérica, y ha dejado, a lo largo de los años, un sustrato técnico importante en sus instituciones homólogas.

En los años ochenta, el panorama de la cooperación al desarrollo en España cambió sustantivamente, pasando nuestro país de ser receptor a donante de cooperación. Además, la aprobación de la Ley 23/98, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, constituyó un punto de inflexión, instaurando un nuevo marco para la política española de cooperación.

Parecía lógico que, después de una trayectoria tan dilatada y con los cambios acaecidos en la cooperación al desarrollo, se acometiese una evaluación del Programa de cooperación del Ministerio por diversas razones, pudiendo sintetizarse todas ellas en una aseveración incluida en el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*, que constituye una auténtica declaración de intenciones: **Aprender para mejorar.**

La activa participación en el ejercicio de evaluación de todos los actores (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Empresa Consultora y Comité de Seguimiento, conformado por los representantes de los centros directivos que colaboran con la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales) ha permitido obtener un mayor conocimiento del programa y ha demostrado ser un procedimiento muy enriquecedor. Se completó, además, con una importante intervención sobre el terreno que aportó una información de gran utilidad.

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación son muy pertinentes y aportarán pautas fundamentales para conseguir que el Programa avance en todas sus fases, desde el propio diseño de la intervención, pasando por la ejecución de las actuaciones, hasta el posterior seguimiento de las mismas. Sin duda, su implementación tendrá como consecuencia una mejor gestión del Programa, que redundará necesariamente sobre los resultados del mismo en las instituciones beneficiarias, repercutiendo favorablemente en las condiciones de vida de la ciudadanía de los países en desarrollo. Se vendría, así, a dar cumplimiento al objetivo último de nuestro Programa de cooperación, que está alineado con el Objetivo General del III Plan Director de la Cooperación Española: contribuir a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, a la erradicación de la pobreza y al ejercicio pleno de los derechos.

Subsecretaría, Secretaría General Técnica,  
S.G. de Relaciones Sociales Internacionales,  
Ministerio de Trabajo e Inmigración



# Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) promueve periódicamente la realización de evaluaciones en el ámbito de la Cooperación Española. En esta oportunidad, presentamos la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral realizada conjuntamente con el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN).

El Programa de Cooperación Bilateral tiene su origen en la cooperación técnica de España con Iberoamérica iniciada a mediados de los años sesenta. En la actualidad, el Programa se materializa en tres líneas de actuación: coordinación con el MAEC y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; cooperación técnica con la Organización Internacional del Trabajo; y —como componente objeto de esta evaluación— la **cooperación técnica bilateral**. Ésta se articula a través de Asistencias Técnicas de corta duración a departamentos homólogos al MTIN, fundamentalmente en América Latina. Coordinadas por la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales del MTIN, y bajo las *modalidades* de misiones de personal experto, visitas técnicas y seminarios, estas Asistencias Técnicas abarcan las áreas de empleo, formación profesional-ocupacional, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, seguridad social, inspección de trabajo, servicios sociales, mujer, juventud y menores y familia.

Pues bien, los **objetivos** de esta evaluación, la primera desde la creación del Programa, han sido, a nivel de su *diseño*, valorar la coherencia interna y la externa del Programa en el marco del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y de los planes nacionales de los países socios en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la pobreza. En su nivel de *procesos*, a fin de poder proceder a la mejora de sus procedimientos, era necesario valorar el funcionamiento del Programa, de manera particular, el proceso de selección de proyectos, la eficiencia de la gestión y el sistema de seguimiento de los proyectos. El tercer objetivo, a nivel de sus *resultados* a medio plazo, fue estimar la viabilidad y efectos de las intervenciones desarrolladas por el Programa una vez finalizadas sus actuaciones. El alcance temporal del estudio cubre el periodo 2003-2008.

Además de estas cuestiones iniciales, el reconstruir la *lógica del Programa* y de su colección de intervenciones ha permitido identificar una serie de supuestos teóricos acerca de cómo éste debería funcionar y generar efectos en términos de fortalecimiento institucional de las instituciones homólogas de países en desarrollo. Estos supuestos, a su vez, generaron preguntas adicionales a ser respondidas. Supuestos y preguntas fueron incorporados a las matrices de evaluación, concediendo así especial importancia a la obtención de aprendizajes a tener en cuenta para futuras anualidades del Programa.

El estudio no ha estado exento de dificultades que son, al tiempo, un aprendizaje en sí mismas. Desde 2005 y hasta 2009 —año previsto para su finalización—, las acciones a evaluar comparten recursos humanos y procesos de gestión con el programa de Formación Ocupacional y de Inserción Laboral en Centroamérica y República Dominicana, consecuencia de la cooperación entre el MAEC y el propio MTIN. El equipo de evaluación ha tenido en cuenta coincidencias entre objetivos y esfuerzos de gestión comunes, y ha modificado su metodología a tal efecto. En algunos casos, otros condicionantes señalados en el informe como límites al propio estudio, se han retomado como recomendaciones para la mejora de la gestión.

La evaluación se ha realizado siguiendo los **principios de transparencia y participación**. Desde su inicio, se constituyó un Comité de Seguimiento integrado por representantes de MTIN y los centros directivos

que colaboran con la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales. Nuestro sincero agradecimiento a todos sus miembros por la colaboración y participación activa, ya que han contribuido a garantizar una evaluación de calidad y que, entendemos, responde a las necesidades de información de los actores responsables de la mejora del programa.

El propio objeto de estudio y las cuestiones sobre él planteadas caracterizaron una serie de **conclusiones y recomendaciones** de nivel operativo, orientadas —mayoritariamente— a mejorar la gestión de las asistencias técnicas. Son líneas de trabajo que sin duda serán clave para reforzar los efectos institucionales pretendidos.

La DGPOLDE quiere destacar que, no obstante lo anterior, resulta revelador comprobar la simetría entre varias conclusiones y recomendaciones del estudio con los principios para una ayuda eficaz (Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra). Alusiones al *alineamiento* en el diseño de las Asistencias Técnicas con las demandas de las instituciones de los países, la disciplina de un *rendimiento mutuo de cuentas* tras las misiones y asesorías, entre otras, subrayan la necesidad de considerar —también al nivel de gestión de los proyectos que conforman el Programa de Cooperación Bilateral— el entendimiento y la negociación horizontal entre socios y donantes para una política de desarrollo más eficaz.

División de Evaluación, Dirección General de Planificación  
y Evaluación de Políticas de Desarrollo,  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional,  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación



# 1 Introducción



# 1 Introducción

## 1.1. Estructura de la documentación presentada

Éste es el informe final de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), correspondiente al periodo 2003-2008, que se ha desarrollado durante los meses de julio a diciembre del año 2008. El documento cuenta con siete capítulos, que se corresponden con el contenido que aquí se describe.

Este primer capítulo es introductorio y proporciona información de partida que permite valorar el alcance de la evaluación llevada a cabo. Así, se abordan cuestiones relacionadas con el contexto de esta evaluación, el enfoque metodológico utilizado y las limitaciones a las que ha sido necesario hacer frente para su desarrollo.

El segundo se centra fundamentalmente en delimitar el Programa objeto de evaluación. Hay que tener en cuenta que ésta es la primera evaluación que se lleva a cabo, después de largos años de vigencia de la intervención y que no existe mucha información escrita sobre él. Ésta es la razón por la que se ha considerado especialmente importante dedicarle una atención especial a su descripción, así como a la reconstrucción de su lógica subyacente. Se repasan también las principales magnitudes de realización desde 2003 a la actualidad, lo que permite tener una idea más precisa de lo que puede ser su alcance y relevancia en el contexto del MTIN en particular y de la cooperación bilateral en general.

El tercer capítulo se dedica a la evaluación del diseño del Programa. La información se ha organizado en dos bloques. En el primero se analiza su adecuación general al contexto, mientras que en el segundo se entra en las características de las

Asistencias Técnicas (AATT): modalidades que pueden adoptar, duración, perfil de las personas expertas, etc.

El cuarto capítulo, correspondiente al análisis del proceso de gestión e implementación, es un poco diferente del resto, ya que se ha preferido privilegiar los aspectos prácticos, más que una pura ortodoxia evaluativa. Por ello se ha optado por estructurarlo en tres bloques. En el primero se ha incluido la descripción, paso a paso, del proceso de gestión utilizado, con inclusión, eso sí, de comentarios valorativos allá donde se ha considerado conveniente. El segundo de los bloques es ya únicamente evaluativo y en él se hace referencia a algunos aspectos que inciden sobre la gestión de manera transversal a todas las etapas. Se dedica un apartado específico a la coordinación de los actores que participan, ya que se ha considerado un aspecto clave para el éxito del Programa.

El quinto capítulo incluye el análisis de los resultados de la evaluación, que básicamente ha contemplado dos ópticas: la utilidad de las AATT y la permanencia de sus resultados en el tiempo. El capítulo se completa con un breve apartado inicial que pretende contextualizar algunos de los resultados encontrados.

Finalmente, los capítulos sexto y séptimo se dedican a las conclusiones de la evaluación y a las recomendaciones de mejora.

El documento se completa con un listado de los acrónimos utilizados a lo largo del informe, así como con una serie de anexos, en los que se ofrece información más extensa de alguno de los aspectos tratados en el cuerpo del informe.

## 1.2. Antecedentes y objetivo de la evaluación

### 1.2.1. Descripción general del Programa

#### a) Historia y marco jurídico

El Programa de Cooperación Bilateral del MTIN tiene su origen en la cooperación técnica de España con Iberoamérica iniciada a mediados de los años sesenta, con actuaciones de este Ministerio en el ámbito de la formación profesional y ocupacional, y que se reforzó a finales de los setenta con la cooperación con organizaciones multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde ese momento, el Programa se ha ido adaptando a las transformaciones experimentadas en la política de cooperación española.

Desde un punto de vista formal, el Programa se encuentra regulado únicamente por la normativa general de aplicación. Desde el punto de vista de la cooperación internacional, el programa se enmarca dentro de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de los Tratados y Convenios Básicos de Cooperación entre España y los respectivos países<sup>1</sup> y del Acuerdo de 19 de septiembre de 1979 con la OIT para el desarrollo conjunto de programas de cooperación técnica en Latinoamérica que, con el Canje de Notas, de fecha 27 de octubre y 7 de noviembre de 1988, amplía el acuerdo a todos los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de la gestión administrativa, en el año 1985 se publicó una Orden Ministerial que regulaba aspectos relativos, por ejemplo, a la situación administrativa de las personas expertas que participaban en el programa. Esa Orden —que no ha sido revocada específicamente, por lo que se puede considerar aún vigente— se trató de sustituir a finales de 2003 por otra que actualizara sus contenidos pero que, sin embargo, no prosperó.

<sup>1</sup> Muchos de ellos con una larga trayectoria. A título de ejemplo, el de México data de octubre de 1977, y fue posteriormente complementado por un Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica para el desarrollo de programas en materia sociolaboral, de febrero de 1987.

#### b) Objetivos y desarrollo

Los proyectos integrados en el Programa de Cooperación Internacional del MTIN tienen como objetivo general el **fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas mediante asistencias técnicas a instituciones homólogas en países en desarrollo** —fundamentalmente de América Latina—, tratando de dar respuesta a las prioridades y necesidades planteadas por sus Gobiernos de forma coherente con otros agentes y acciones de la Cooperación Española.

El Programa se materializa en tres líneas de actuación: i) la coordinación y el mantenimiento de las relaciones institucionales con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); ii) la cooperación técnica bilateral, que es en realidad el único de los componentes objeto de esta evaluación; y iii) la cooperación técnica con la OIT, a través de los acuerdos que se adoptan anualmente y por los que el MTIN financia la realización de proyectos plurianuales de cooperación técnica y para la impartición de acciones formativas a participantes en los países socios.

Hasta el día de hoy la **cooperación técnica bilateral** se ha concretado fundamentalmente en la realización de proyectos de Asistencia Técnica (AT) de corta duración a departamentos homólogos al MTIN en otros países del ámbito territorial mencionado, en las siguientes áreas: empleo, formación profesional-ocupacional, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, seguridad social, inspección de trabajo, servicios sociales, mujer, juventud y menores y familia<sup>2</sup>.

Las AATT, a su vez, pueden adoptar una de las siguientes **modalidades**:

- **Misiones del personal experto.** Personas expertas procedentes de la Administración Pública española realizan estancias de hasta tres meses en las instituciones contrapartes de los países socios,

<sup>2</sup> Como puede comprobarse, el ámbito sectorial de las Asistencias Técnicas supera el perímetro competencial actual del MTIN, sin perjuicio de que esta situación pueda verse modificada en el futuro.



apoyando el diseño y la gestión de planes, programas, etc.

- **Visitas técnicas.** Técnicos de las instituciones de los países socios se desplazan a España para conocer el funcionamiento de las políticas, programas o servicios que se están ejecutando.
- **Seminarios.** Personal experto español imparte cursos de formación dirigidos al personal técnico de las instituciones de los países socios.

Para terminar de definir los aspectos fundamentales del Programa, conviene decir que:

- **La coordinación** le corresponde a la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, dependiente de la Secretaría General Técnica del MTIN.
- **Los sujetos de las AATT** son personas expertas en situación de servicio activo que desempeñan sus funciones en cualquiera de las Administraciones Públicas con competencias o atribuciones en materias sociales y laborales.

En el capítulo siguiente se describe con más precisión las actuaciones del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN, en tanto que objeto de esta evaluación.

### 1.2.2. Objetivos de la evaluación

Ésta es la primera evaluación de este programa desde su creación, hace ya más de 35 años, por lo que ha sido necesario limitar su alcance temporal. Los objetivos principales que se persiguen con esta evaluación son los siguientes:

- **Conocer la coherencia interna y la externa del Programa** en el marco del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y de los planes nacionales de los países beneficiarios en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la pobreza, para poder mejorar el diseño de aquél. En concreto, **se desea reconstruir la lógica del programa.**
- **Conocer el funcionamiento del Programa y la eficacia y eficiencia del modelo de gestión**, a fin de poder mejorar sus procedimientos. En concreto, se analizará la relación con el proceso de selección de proyectos, la eficiencia de la gestión y su sistema de seguimiento.

- **Conocer la viabilidad y efectos de las intervenciones** (resultados a medio plazo) desarrolladas por el Programa una vez finalizadas sus actuaciones.

En definitiva, estamos hablando de una evaluación relativa a las principales dimensiones del Programa: su diseño, su modelo de gestión y los resultados alcanzados en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2008.

Para finalizar este apartado, mencionar que durante el proceso de evaluación se ha concedido una especial importancia a la **obtención de aprendizajes** que puedan ser incorporados en futuras anualidades del Programa.

## 1.3. Metodología empleada en la evaluación. Preguntas y criterios de evaluación

La fase inicial del diseño metodológico se concretó en la construcción de una matriz, en la que se incluían las necesidades informativas que venían expresadas en los Términos de Referencia (TdR) y que fueron transformadas en preguntas de evaluación y operacionalizadas posteriormente en indicadores objetivamente verificables. Estas preguntas se clasificaron según el criterio de evaluación en el que se encuadraban, criterio que guiaría posteriormente la fase de enjuiciamiento. Finalmente, la matriz se completó con la enumeración de las fuentes de información de las que se extraería la información verificativa.

Los criterios de evaluación iniciales en los que se encuadran las preguntas de evaluación coinciden con los establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impacto.

La **eficacia** mide el grado de cumplimiento de los objetivos previstos a nivel estratégico y operativo sin tener en cuenta los recursos invertidos para ello. En este sentido se ha determinado si se han producido resultados como consecuencia de las AATT en las zonas y sectores en los que el Programa incide y qué factores han influido para

que se alcanzaran. También se ha analizado si el Programa ha contribuido a mejorar el desempeño de las instituciones de los países socios.

La **eficiencia** en la ejecución del Programa valora en qué medida los recursos financieros, humanos, reglamentarios o administrativos han favorecido o, por el contrario, han dificultado la producción de resultados o impactos. Se ha analizado si el proceso de gestión, así como la coordinación y complementariedad con los otros actores de la Cooperación Española, es el adecuado.

La **pertinencia** se define como la adecuación de los objetivos del Programa a los problemas, necesidades y prioridades reales de sus beneficiarios, así como al contexto físico y político en el que opera. En esta evaluación se ha determinado la pertinencia en relación a las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y a las necesidades de los países beneficiarios y de la población objetivo. También se analizó la adecuación de los objetivos y resultados de las intervenciones al contexto en que se realizan, así como la de las modalidades de Asistencia Técnica a los objetivos perseguidos.

La **sostenibilidad** valora si los beneficios del Programa finalizan una vez terminada la ayuda externa. En este sentido, se ha analizado si estos beneficios se han mantenido en el tiempo en las instituciones socias, si se han realizado actividades para impulsar o complementarlos y si se mantienen en la institución estos beneficios a pesar de que las personas que recibieron la Asistencia Técnica ya no trabajen en la contraparte.

El **impacto** valora los resultados no esperados, tanto positivos como negativos, del Programa de Cooperación Bilateral.

Los cinco criterios expuestos se han utilizado para evaluar las tres dimensiones del Programa: el diseño, el modelo de gestión del Programa y la evaluación de los resultados.

Se ha incluido una descripción pormenorizada del planteamiento metodológico y de las técnicas utilizadas a lo largo de esta evaluación en el Anexo II. A la hora de confeccionar este informe, se ha primado la utilidad de su contenido y su facilidad

de lectura, más que la ortodoxia de resultados por criterios. En consecuencia, la información se ha ordenado según las dimensiones del Programa y no de los criterios de evaluación.

## 1.4. Condicionantes y límites del estudio realizado

Esta evaluación, como todas, ha estado sometida a algunos condicionantes, parte de los cuales han podido ser soslayados, si no superados, si bien otros han tenido como consecuencia la existencia de algunos límites efectivos en el estudio realizado. Se enumeran a continuación los fundamentales, con indicación en cada caso del tratamiento que se les prestó.

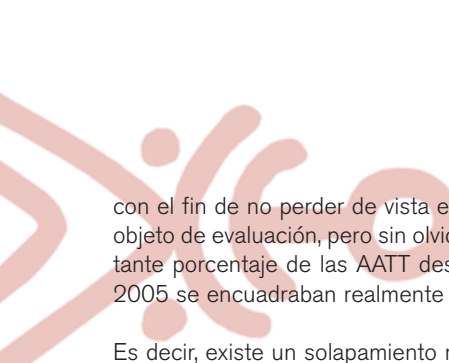
### 1.4.1. Límites entre el Programa de Cooperación Bilateral y el Programa FOIL

Como se verá en más detalle en el siguiente capítulo, este Programa podría ser definido como una colección de breves intervenciones de apoyo dirigidas a contribuir al fortalecimiento de las instituciones homólogas al MTIN, fundamentalmente en América Latina. Sin embargo, desde el año 2005 y hasta 2009, año previsto para su finalización, su desarrollo se ha solapado con el Programa de Formación Ocupacional y de Inserción Laboral (FOIL) que se ha venido desarrollando en la zona centroamericana, como consecuencia de la cooperación entre el MAEC y el propio MTIN<sup>3</sup>.

El Programa FOIL cuenta con objetivos un tanto diferentes del Programa de Cooperación Bilateral, pero el desarrollo de sus actuaciones se alimenta mayoritariamente de personal experto de las Administraciones Públicas españolas, seleccionado por el mismo equipo y del mismo modo que los que prestan sus servicios en el Programa de Cooperación Bilateral.

Ello ha tenido como consecuencia que a lo largo de la evaluación surgiera de vez en cuando la duda del tratamiento que era necesario dar a uno y otro Programa,

<sup>3</sup> Se dará cumplida cuenta de este Programa en capítulos posteriores.



con el fin de no perder de vista el que era nuestro objeto de evaluación, pero sin olvidar que un importante porcentaje de las AATT desarrolladas desde 2005 se encuadraban realmente en el otro.

Es decir, existe un solapamiento real de ambas intervenciones, si bien la existencia del Programa FOIL es independiente de la del Programa de Cooperación Bilateral. La decisión que finalmente se ha tomado ha sido la de proporcionar un tratamiento diferente a la cuestión en cada una de las dimensiones evaluadas:

- Así, la evaluación del diseño se realiza por separado, ya que realmente tanto la lógica de los Programas como sus actuaciones pueden ser distinguidas con claridad. Hay que mencionar que se puede profundizar más en el análisis de la lógica de FOIL, pero creemos que eso queda pendiente para la evaluación específica de esta intervención<sup>4</sup>.
- La evaluación del sistema de gestión, sin embargo, se ha realizado de forma conjunta, ya que, desde la perspectiva del MTIN, eran muchas más las similitudes que las diferencias. De hecho, la principal era la existencia de alguna actividad adicional en FOIL, cuya inclusión futura en la gestión del Programa de Cooperación Bilateral se ha considerado recomendable.
- Finalmente, en cuanto al análisis de los resultados, se ha adoptado una estrategia mixta: los aspectos relacionados con la realización se han tratado de manera separada, siendo uno de los países elegidos para el análisis en el terreno Costa Rica, sede principal de FOIL. Las conclusiones respecto de los resultados alcanzados han considerado ambos Programas conjuntamente.

Quizá lo más ajustado a la realidad sea pensar que, desde el punto de vista del Programa de Cooperación Bilateral, el Programa FOIL no es más que un conjunto de las AATT dirigidas a unos objetivos comunes y que se circunscriben a sólo una parte de todo el territorio de acción potencial. En consecuencia, será en el momento de evaluarlo de manera específica cuando habrá que contemplarlo como un

---

<sup>4</sup> Ya se ha llevado a cabo una evaluación intermedia –“Evaluación Intermedia del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral y de los Proyectos Nacionales de Formación Ocupacional e Inserción Laboral”, realizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, en marzo de 2008– y se prevé que tenga lugar otra final, una vez que terminen las últimas intervenciones.

Programa independiente y con vida propia, para el cual el hecho de que las AATT se hayan gestionado desde el Programa de Cooperación del MTIN puede que adquiera una importancia secundaria, incluso en el conjunto de su sistema específico de gestión.

### 1.4.2. Un sistema de información heredero de la historia del Programa

¿Y qué significa esto en el caso de un Programa con tantos años de vida? Pues que persisten sistemas de información manifiestamente mejorables, que han dificultado las fases iniciales del proceso de evaluación. La inexistencia de una base de datos de gestión, en la que se contenga la información sobre el Programa de forma inequívoca, la exigencia –o, más bien, la costumbre– de que parte de la información cuente únicamente con soporte de papel, o incluso la inexistencia de pautas sistemáticas de clasificación de la información, han tenido como consecuencia que incluso hasta las fases finales de la evaluación surgieran algunas dudas de hasta qué punto la información con la que se contaba estaba completa o no.

Hay que decir que el equipo que atiende el Programa es ciertamente muy escaso y también plenamente consciente de estas debilidades que han afectado sobre todo al ritmo de la evaluación, más que a sus resultados.

Ello se ha tratado de superar con el volcado de toda la información existente a lo que se ha denominado **Inventario de Asistencias Técnicas**, el cual contiene la información disponible de cada una de ellas. Esta herramienta, que resultó imprescindible para el proceso de evaluación, ha sido facilitada a la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales (SGRSI) del MTIN en formato digital, por si desea seguir utilizándola para la gestión en años sucesivos.

### 1.4.3. Escasa memoria histórica, más extendida de lo habitual

La última de las limitaciones a las que ha sido necesario hacer frente aparece con cierta frecuencia en las evaluaciones de programas de cooperación

y se refiere a la falta de memoria histórica encontrada en las instituciones receptoras de las AATT. Este hecho constituye, en sí mismo, un resultado de la evaluación y será abordado en el capítulo correspondiente.

Pero en esta ocasión, a esa falta de memoria histórica ha sido necesario añadirle otra, relativa a las propias instituciones españolas en el terreno. El proceso de reforma de la AECID, y el consiguiente proceso de asignación de plazas para directores de programa y de proyecto, ha supuesto un importante volumen de reasignaciones realizadas en un corto periodo de tiempo, bastante próximo, además, a la realización de esta evaluación.

El modo en el que se ha tratado de solventar esta cuestión ha sido ampliar el análisis a través de otras técnicas y, en ocasiones, tratar de localizar a las personas que estuvieron en esas posiciones, aunque ya no lo estén en la actualidad. En este último caso, sin embargo, el ejercicio no ha tenido éxito más que de manera excepcional.

A pesar de las dificultades mencionadas, hay que decir que, en general, se considera que estas limitaciones han podido ser finalmente minimizadas, de manera que pueden tomarse los resultados de esta evaluación sin más cautelas que las que hayan sido mencionadas específicamente a lo largo de este documento.

## 1.5. Presentación del equipo de trabajo

Esta evaluación ha sido desarrollada por **Red2Red Consultores**, empresa especializada en políticas públicas, en sus diferentes fases de identificación y formulación, puesta en marcha y apoyo a la gestión, seguimiento y evaluación. Red2Red dispone de un servicio de evaluación especializado en diferentes sectores de actuación, y que es complementado, en los casos en los que es necesario, con especialistas sectoriales.

El equipo que Red2Red Consultores ha puesto al frente de esta evaluación ha sido el siguiente:

**Victoria Sánchez Esteban.** Socia fundadora y vicepresidenta de Red2Red Consultores. Es licenciada en Psicología Industrial y experta en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2003 forma parte del equipo docente del Máster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas que imparte esta misma Universidad.

Cuenta con una trayectoria de más de 15 años en consultoría para el sector público, en especial en el ámbito de la evaluación, donde ha dirigido proyectos relacionados con el empleo y la formación, la educación, igualdad de oportunidades y cooperación al desarrollo, entre otros. Además, prestó sus servicios durante ocho años en la Administración española, lo que permite un profundo conocimiento de su realidad.

**Rocío Poo Gutiérrez.** Licenciada en Economía, máster en Cooperación al Desarrollo Sostenible y Ayuda Humanitaria por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha desempeñado su carrera profesional vinculada al ámbito de la cooperación para el desarrollo, principalmente en América Latina, ejerciendo labores que han ido desde la asistencia técnica a entidades, hasta la gestión y evaluación de proyectos. Además, desde 2006 es profesora del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria.

**Javier Jambrina López.** Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con formación específica y experiencia en procesos de participación democrática e igualdad de género. Ha participado y coordinado estudios sociales y evaluaciones de programas y políticas en materias de empleo, formación profesional, igualdad de género, educación para la igualdad, accesibilidad universal, colectivos en riesgo de exclusión y movilidad geográfica.

Este equipo central ha sido apoyado y complementado por otras personas expertas del equipo de Red2Red, que han realizado aportes específicos en ámbitos tales como normativa u organización de procesos.



# 2

Delimitación del objeto de evaluación:  
el Programa de Cooperación Bilateral  
del Ministerio de Trabajo e  
Inmigración. Alcance y relevancia

# 2 Delimitación del objeto de evaluación: el Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Alcance y relevancia

## 2.1. La lógica del/los Programa/s

### 2.1.1. El Programa de Cooperación Bilateral

A partir de la reconstrucción de la lógica de intervención del Programa<sup>5</sup> se ha determinado que el Programa de Cooperación Bilateral persigue el **fortalecimiento institucional de instituciones homólogas en países en desarrollo**, fundamentalmente de América Latina. Para alcanzar este fin el Programa se divide en **seis intervenciones** distintas cuyos **objetivos específicos** se dirigen al apoyo de estas instituciones en las tareas de diseño y ejecución de políticas específicas. En concreto, se pueden distinguir:

- **Fortalecimiento de la política de empleo:** apoyo dirigido al diseño y la ejecución de políticas y programas eficaces para la creación de niveles más altos de empleo productivo.
- **Fortalecimiento de la política de inspección y seguridad y salud en el trabajo:** orientado a la protección de la salud de los trabajadores y a la prevención de las enfermedades y los accidentes de trabajo, así como a cuestiones relativas a la organización del sistema y procedimientos de la inspección de trabajo.
- **Fortalecimiento del diálogo social:** relacionado con la promoción de las instituciones que promuevan el logro de consensos y la participación democrática entre las principales partes interesadas en el mundo del trabajo.
- **Fortalecimiento del sistema de protección social:** promueve iniciativas dirigidas a contribuir a extender la protección social a todos los miembros de la sociedad. Esto implica acceso a la

asistencia médica y garantía de ingresos, en especial en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes en el trabajo o enfermedades profesionales, maternidad, o pérdida del principal generador de ingresos de una familia.

- **Fortalecimiento de la política de acción social:** mediante políticas y programas eficaces dirigidos a mejorar las condiciones de los colectivos especialmente vulnerables.
- **Fortalecimiento de la política de fomento de la igualdad de género:** dirigido a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En la página siguiente se incluye la matriz de planificación del Programa, si bien no se ha distinguido qué actividades se dirigen a la obtención de qué resultado, ya que las diferencias entre unas y otras son muy escasas.

En el marco de este Programa se han ejecutado 180 AATT, que se han repartido de manera desigual entre cada uno de los proyectos que lo conforman. Como se aprecia en el gráfico 1, dos sectores —o, desde el punto de vista de la lógica del Programa, dos intervenciones— concentran más de las tres cuartas partes del total de las AATT —un 76,1%, entre el fortalecimiento de las políticas de empleo y de inspección y seguridad y salud en el trabajo—, con una importante diferencia, además, entre ellas, ya que las políticas de empleo en solitario casi llegan al 43% del total. En consecuencia, los otros cuatro objetivos específicos se reparten algo menos de una cuarta parte de las AATT aprobadas.

Como se verá en apartados posteriores, esta concentración de las AATT en el ámbito del empleo es aún mayor, ya que todas las encuadradas en el Programa FOIL se dirigen a este objetivo.

<sup>5</sup> El proceso de reconstrucción se ha descrito en el Anexo II: "Descripción de los trabajos realizados".

Tabla 1. Matriz de planificación del Programa de Cooperación Bilateral

Objetivo global	Fortalecimiento institucional de instituciones homólogas en los países en desarrollo, principalmente en América Latina.	
Objetivos específicos	Resultados	Actividades
<b>OE1:</b> <b>Fortalecimiento de la política de empleo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoradas las competencias laborales de trabajadores y grupos vulnerables.</li> <li>• Mejorado el conocimiento sobre el mercado de trabajo.</li> <li>• Mejorados el conocimiento y la gestión de la migración laboral.</li> <li>• Mejorados los programas de generación de empleo.</li> <li>• Mejorados las herramientas e instrumentos de gestión de empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación técnica en el diseño de programas.</li> <li>• Apoyo para la mejora del sistema de estadísticas.</li> <li>• Capacitación del personal técnico.</li> <li>• Apoyo en la creación de observatorios del mercado de trabajo.</li> <li>• Apoyo en la mejora de procedimientos de gestión.</li> <li>• Apoyo para el desarrollo de instrumentos de inserción laboral.</li> <li>• Apoyo a la puesta en funcionamiento de programas y servicios.</li> <li>• Apoyo técnico para la mejora de las aplicaciones informáticas.</li> </ul>
<b>OE2:</b> <b>Fortalecimiento de la política de inspección y seguridad y salud en el trabajo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorado el sistema de asesoramiento e inspección.</li> <li>• Mejorado el sistema de prevención de riesgos laborales.</li> <li>• Mejoradas las condiciones en el lugar de trabajo.</li> <li>• Mejorado el conocimiento sobre los riesgos laborales en la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación técnica en el diseño de programas.</li> <li>• Apoyo técnico en el diseño de instrumentos de inspección.</li> <li>• Capacitación del personal técnico.</li> <li>• Apoyo en la mejora de la estructura organizativa y los procedimientos.</li> <li>• Capacitación de los beneficiarios.</li> <li>• Diagnóstico sobre las condiciones en el lugar de trabajo.</li> <li>• Mejora del sistema de estadísticas.</li> </ul>
<b>OE3:</b> <b>Fortalecimiento de la política de acción social.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorada la participación de los jóvenes.</li> <li>• Mejorada la atención a jóvenes en situación de riesgo.</li> <li>• Mejorada la atención a personas mayores.</li> <li>• Mejorado el sistema de protección a la infancia.</li> <li>• Mejorada la atención a discapacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación técnica en el diseño de programas.</li> <li>• Capacitación del personal técnico.</li> </ul>
<b>OE4:</b> <b>Fortalecimiento del sistema de protección social.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorados las herramientas e instrumentos de gestión de la seguridad social.</li> <li>• Fortalecido el sistema de pensiones.</li> <li>• Mejorado el sistema de seguros de desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación técnica en el diseño de programas.</li> <li>• Apoyo técnico al desarrollo de instrumentos.</li> <li>• Apoyo en la mejora de procedimientos de gestión.</li> <li>• Capacitación del personal técnico.</li> </ul>



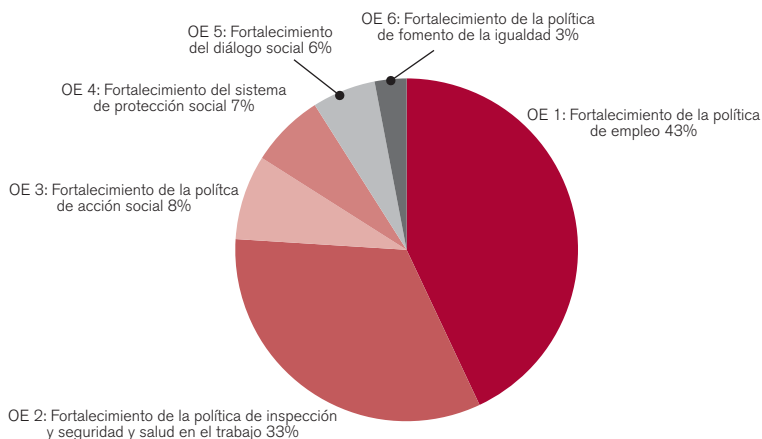
Objetivos específicos	Resultados	Actividades
<b>OE5: Fortalecimiento del diálogo social.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorado el sistema de negociación colectiva.</li> <li>• Actores sociales informados sobre mecanismos de participación.</li> <li>• Mejorado el conocimiento de los derechos laborales en la sociedad.</li> <li>• Fortalecidas las capacidades de los interlocutores sociales para promover el diálogo social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en la modernización del sistema de relaciones laborales.</li> <li>• Apoyo en el establecimiento de procedimientos de negociación colectiva.</li> <li>• Capacitación del personal técnico.</li> <li>• Capacitación a los actores sociales.</li> <li>• Apoyo en la elaboración de materiales educativos y de divulgación.</li> <li>• Apoyo en la creación de un Observatorio de Conflictos Laborales.</li> </ul>
<b>OE6: Fortalecimiento de la política de fomento de la igualdad de género.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorada la igualdad entre hombres y mujeres.</li> <li>• Mejorada la protección a víctimas de la violencia doméstica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación técnica en el diseño de programas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

Desde el punto de vista de las actividades, hay tres que concentran casi la totalidad de las AATT desarrolladas, ya que los otros cuatro

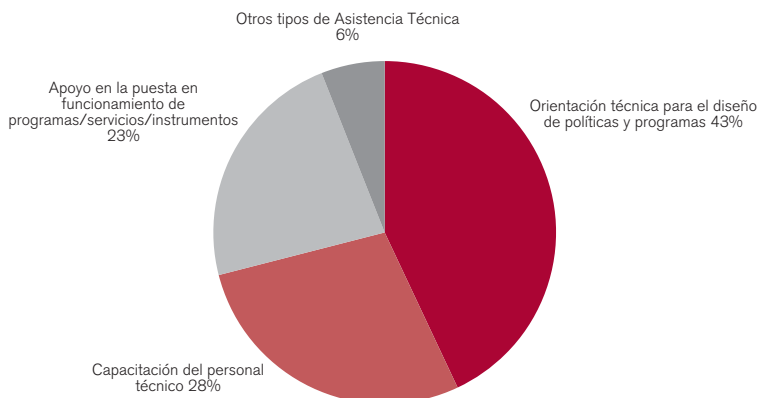
tipos sólo suponen un 6% del total. Estos resultados pueden comprobarse en el gráfico 2.

**Gráfico 1. Distribución de las Asistencias Técnicas por proyectos**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

**Gráfico 2. Asistencias Técnicas del Programa de Cooperación Bilateral clasificadas según el tipo de actuación**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

### 2.1.2. El Programa FOIL

El Programa de Cooperación FOIL, enmarcado dentro del Programa Regional con Centroamérica (PCRC), viene siendo ejecutado por la AECID desde el año 2005 en Centroamérica y la República Dominicana.

El Programa FOIL se orienta hacia la promoción de la inserción laboral en empleos dignos de las personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad. El Programa, mediante la ejecución de cuatro resultados, persigue mejorar la formación ocupacional y la inserción laboral de la población meta<sup>6</sup>. Las AATT realizadas por el MTIN forman parte de las acciones dirigidas a alcanzar los resultados del Programa, pero no son las únicas que se desarrollan en él. A continuación se muestra la matriz de planificación con las actividades y los resultados.

Las AATT ejecutadas bajo el marco del Programa FOIL tienen una particularidad respecto al conjunto de las realizadas bajo el Programa de Cooperación Bilateral en lo que respecta a las contrapartes que las reciben.

Dentro del Programa FOIL existen dos niveles de actuación, **el regional y el nacional**, dentro de los cuales existen instituciones diferenciadas susceptibles de ser contraparte, que, además, varían en función de las líneas de actuación abordadas: observatorio de mercado de trabajo, formación ocupacional, servicios de empleo y fortalecimiento de las instituciones regionales.

Sin embargo, el nivel regional y el nacional no pueden ser entendidos como ámbitos independientes, puesto que tanto en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como en el Programa FOIL, existen mecanismos de coordinación y planificación dirigidos a garantizar la retroalimentación de las actividades desarrolladas en uno y otro nivel, lo que afecta también a los efectos generados por las AATT.

**A nivel regional** hay que destacar las siguientes instituciones como principales receptoras, directa o indirectamente, de las Asistencias Técnicas:

- La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) que, como Secretaría Técnica del SICA y organismo multilateral, asume funciones de coordinación de las actuaciones del Programa FOIL y, por tanto, conoce y participa en la formulación de necesidades de todas las asistencias técnicas.
- El Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana.

<sup>6</sup> Jóvenes excluidas/os del sistema formal de educación; trabajadores/as de los sectores informales de la economía de bajo nivel educativo y bajos recursos; trabajadores/as desempleados/as del sector informal y personas que provienen de los programas de educación de adultos.

**Tabla 2. Matriz de planificación del Programa FOIL**

<b>Objetivo general</b>	Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
<b>Objetivo específico</b>	Articular y fortalecer los espacios centroamericanos de convergencia en materia de formación ocupacional e inserción laboral.
<b>Resultados</b>	<b>Actividades</b>
R1. Mejora del conocimiento del mercado de trabajo en la región centroamericana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de un Observatorio Regional del Mercado de Trabajo.</li> <li>Creación de una Red de Observatorios Nacionales del Mercado de Trabajo.</li> </ul>
R2. Establecimiento de un modelo homogéneo de formación ocupacional vinculado a las políticas de empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Armonización curricular en diversas materias.</li> <li>Formación de tutores y administradores de aulas virtuales.</li> <li>Constitución de una Red de Institutos de Formación Profesional en la región.</li> </ul>
R3. Establecimiento de políticas, herramientas e instrumentos armonizados de gestión de empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer una clasificación regional de ocupaciones armonizada, con correspondencia entre las clasificaciones nacionales.</li> <li>Diseño de <i>software</i> e itinerarios de orientación e intermediación compatibles regionalmente.</li> <li>Diseño de políticas regionales de empleo.</li> <li>Creación de un Comité Regional de Empleo, dependiente del Consejo de Ministros de Trabajo para el seguimiento del Plan.</li> </ul>
R4. Fortalecimiento institucional de instancias regionales en materia de formación ocupacional y empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento institucional de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC).</li> <li>Consolidación de una Red de Institutos de Formación Profesional de la región.</li> <li>Creación de un Comité de Empleo.</li> </ul>

- La Red de Institutos de Formación Profesional de Centroamérica y República Dominicana.

Estas instituciones han recibido un total de 11 AATT, lo que representa aproximadamente un 10% de las del Programa FOIL.

**A nivel nacional**, donde se ubica el grueso de las AATT desarrolladas, se han prestado en los institutos nacionales de formación y en distintos departamentos de los respectivos Ministerios de Trabajo y los servicios de empleo de cada país. En total, las instituciones nacionales han recibido 90 AATT desde el año 2005.

La distribución de unas y otras por líneas de actividad se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Distribución de las asistencias técnicas FOIL - Regional por líneas de actividad**

	FOIL-Regional	FOIL-Nacional	Total
Observatorio <sup>7</sup>	4	21	25
Formación ocupacional	5	28	33
Empleo	2	41	43
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>90</b>	<b>101</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>7</sup> Se han agrupado aquí tanto las AATT dirigidas a poner en marcha el Observatorio Regional, como las nacionales.

Desde el punto de vista de los resultados, la mayor parte de las AATT se relacionan con políticas de gestión de empleo (resultado 3), si bien las de ámbito regional están más dirigidas –tanto en este caso, como en el de la formación ocupacional–, más bien al fortalecimiento institucional de instancias regionales (resultado 4). Por su parte, el conocimiento del mercado de trabajo (resultado 1) concentra aproximadamente una cuarta parte de las AATT que se han llevado a cabo, si tenemos en cuenta conjuntamente los observatorios de ámbito nacional y regional, que concentra información de todos los países beneficiarios del Programa.

Es importante tener en cuenta que las AATT del MTIN constituyen una actividad más en el FOIL, actividad que se enmarca e inserta en otras áreas del Programa que son desarrolladas de forma continuada por la estructura permanente existente a su cargo. En esta estructura estable se incluye una coordinadora en el nivel regional y coordinadores en el nivel nacional<sup>8</sup>.

Del mismo modo, el Programa cuenta con mecanismos de participación de las contrapartes (CECC, Institutos de Formación Ocupacional, Ministerios de Trabajo y servicios de empleo) en forma de comités técnicos, donde se especifican las necesidades en cada nivel territorial y ámbito de actuación que, una vez aprobadas, se traducen en solicitudes. Esta estructura es también la encargada de actualizar los documentos de formulación del programa y de “traducirlos” al nivel operativo, introduciendo los reajustes necesarios. Por ejemplo, la detección de necesidades –y, por tanto, el diseño de los proyectos de cada Asistencia Técnica (AT) desarrollada bajo el marco de cooperación FOIL– parte de los documentos de formulación del propio Programa, donde se especifican el objetivo general y los específicos y se delimitan sus líneas de actuación: observatorio de mercado de trabajo, formación ocupacional, servicios de empleo y de forma transversal, fortalecimiento de las instituciones regionales.

## 2.2. Unas palabras sobre las teorías del cambio del Programa

El planteamiento inicial de esta evaluación incluía el análisis de las *teorías del cambio*<sup>9</sup>, como complemento a la reconstrucción de la lógica del Programa. Sin embargo, una vez que se comenzaron los trabajos –y especialmente tras la primera ronda de entrevistas con representantes de centros directivos del MTIN, que podían ser considerados uno de los grupos de interés más importantes del Programa de Cooperación Bilateral– empezó a percibirse con claridad que el programa era, más bien, una colección de intervenciones.

Esta “lluvia de proyectos” respondía de manera genérica a una intención de apoyo al fortalecimiento institucional de las instituciones homólogas de países en desarrollo, pero no contaba con una lógica común de intervención que pudiera plasmarse en una secuencia causal<sup>10</sup>.

Sí podían identificarse, sin embargo, una serie de supuestos teóricos no explícitos que debían ser contrastados en la práctica. Estos supuestos, a su vez, generaban preguntas adicionales que se esperaba pudieran ser respondidas durante el transcurso de la evaluación. Para ello, supuestos y preguntas fueron incorporados a las matrices de evaluación que iban a sustentar el trabajo que se iba a desarrollar.

En este informe final, los resultados obtenidos se han integrado fundamentalmente en el apartado relativo a la evaluación del diseño de la intervención, ya que es la dimensión con la que se relacionan más directamente.

En cuanto a la *teoría de la implementación*, en tanto que secuencia de actividades que se desarrollan en el marco de un programa dado, se ha decidido integrar su análisis con el del sistema de gestión, al que se ha dado más bien el enfoque de una evaluación de proceso.

<sup>8</sup> Los puestos de coordinador nacional son ocupados por directores de Programa o de Proyecto de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID.

<sup>9</sup> Tal y como fueron formuladas por Carol Weiss, por ejemplo, en su libro *Evaluation*, de 1988.

<sup>10</sup> El Programa FOIL cuenta con una lógica de intervención propia pero no corresponde a esta evaluación analizar la teoría del cambio implícita en él.

## 2.3. Las asistencias técnicas desarrolladas. Principales magnitudes

### 2.3.1. Las solicitudes de asistencia técnica

Según la información contenida en los **cuadros de gestión y en los cuadros de solicitudes**<sup>11</sup>, que es la que ha sido volcada prácticamente en su totalidad al inventario de AATT, el total de solicitudes en el periodo 2003-2008 ha sido de 527, de las que finalmente se ejecutaron un 53%. La tasa de ejecución por año ha oscilado del 36% que se obtuvo en 2005, al 76% del pasado 2007. En este sentido se puede observar cómo, a partir de 2006, los porcentajes de ejecución se han mantenido por encima del 59% —mientras que en la etapa anterior no se superaban el 46%—, lo que puede deberse a ser éstos los años de desarrollo fundamental del Programa FOIL.

La mayor parte de la inejecución de los proyectos se debe a que se han denegado las solicitudes. La causa mayoritaria de denegación es el desconocimiento de la contraparte del marco del Programa de Cooperación Bilateral o de las características con las que deben contar las AATT. Este conjunto de causas<sup>12</sup> ha supuesto casi el 40% del total de denegaciones. A esta *causa-paraguas*

se podría unir también los casos en los que la Asistencia Técnica solicitada está en realidad encuadrada en otro Programa de Cooperación (13,8%). En ese caso, más de la mitad de las denegaciones se producen en realidad por desconocimiento del programa por la contraparte. En todos los casos mencionados, la solicitud ni siquiera pasa a la fase de valoración técnica propiamente dicha.

Pero que una AT no se ejecute no significa que no haya sido aprobada, o al menos que no cumpla con los requisitos establecidos en el Programa. En un 11,3% de los casos las AATT no se ejecutan porque no se encuentra una persona con un perfil adecuado para desarrollarla, porque aunque se encuentra, no obtiene el permiso de su jefe directo para ausentarse de su puesto de trabajo o porque surgen circunstancias de tipo personal que finalmente le impiden desarrollarla<sup>13</sup>. Por ejemplo, en el Programa FOIL no se ha denegado ni una sola AT y, sin embargo, la tasa de ejecución ha sido del 93%. Ese 7% de diferencia se refiere a casos como los que acaban de ser descritos.

Ha sido imposible realizar un análisis pormenorizado de estas causas para el conjunto de las AATT<sup>14</sup>, por lo que se ha optado por incluir el ejemplo de la anualidad 2008, en concreto en lo que se refiere a los proyectos del Programa de Cooperación Bilateral general.

Tabla 4. Proporción de solicitudes ejecutadas por año

Proyectos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Ejecutados	46%	42%	36%	59%	76%	62%	53%
Total solicitudes	116	65	83	95	77	87	527

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

<sup>11</sup> Cuadros elaborados por la SGRSI en diferentes momentos del proceso de gestión. En los Cuadros de Solicitudes anuales se indican los nombres de los proyectos, el área de actuación, el número de solicitados y las valoraciones de las Consejerías de Trabajo. En los Cuadros de Gestión, además de lo anterior, se indica si el proyecto ha sido desestimado, si se ha remitido al centro directivo correspondiente y si se cuenta con personal experto.

<sup>12</sup> Las causas que han sido agrupadas han sido: "el tipo de cooperación solicitada no se ajusta al marco del programa" (16%), "se solicita cooperación

económica" (16%), "duración solicitada mayor a tres meses" (3,8%) y "no pertinente por la titularidad de la institución receptora y/o beneficiarios" (1,7%).

<sup>13</sup> Entendemos que se habla de una "Asistencia Técnica cancelada" cuando no ha sido posible encontrar personal experto disponible que la realizara o cuando se le deniega la disponibilidad por parte de su centro directivo.

<sup>14</sup> Se encontraron incongruencias en la información que nos impedían darla por válida.

**Tabla 5. Secuencia de gestión del Programa de Cooperación Bilateral, 2008**

Como se aprecia en la siguiente tabla, en el año 2008 se presentaron 58 solicitudes de proyectos para el Programa de Cooperación Bilateral, de las cuales fueron aprobadas 43 Asistencias Técnicas; es decir, se aprobaron casi las tres cuartas partes de las solicitudes presentadas, pero se pudieron ejecutar menos de la mitad de las presentadas. Ello se debió a que un 40% de las aprobadas debieron ser canceladas por causas diversas, entre las que destaca de manera clara no haber encontrado una persona adecuada para desarrollarla (en casi el 60% de los casos).

Secuencia de gestión 2008			
Secuencia de gestión 2008	Nº de AATT	% del total de solicitadas	% del total de aprobadas
Solicitudes	58	100%	-
AATT aprobadas	43	74%	100%
AATT ejecutadas	26	45%	60%
AATT canceladas	17	29%	40%
Causas de la cancelación	Nº de AATT	% del total de canceladas	
Falta personal experto	10	59%	23%
Experto/a sin disponibilidad	3	18%	7%
Otras causas	4	24%	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

### 2.3.2. Las Asistencias Técnicas aprobadas

En el periodo comprendido entre 2003 y 2008 se han desarrollado un total de 281 AATT, con una media de 47 proyectos<sup>15</sup> anuales, oscilando entre un valor mínimo de 27, en 2004, y un valor máximo de 59, en 2007.

Del total de AATT, un tercio se ha encuadrado en el marco del Programa FOIL (en concreto, un 36%). Si tenemos en cuenta, no obstante, que las primeras asistencias FOIL tuvieron lugar en 2005, es decir, que no han cubierto el total del periodo considerado, puede apreciarse que en el periodo 2005-2008 constituyen el 50% de las AATT realizadas. Por años, cabe resaltar que en 2006 las AATT de FOIL supusieron

el 56% del total de las realizadas y en 2008 el 53%.

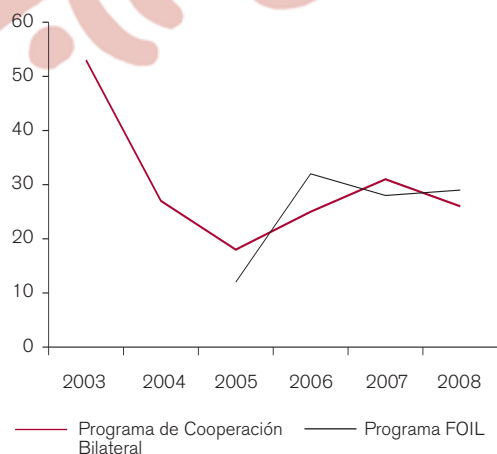
Ese mismo dato supone que los países de Centroamérica (junto a la República Dominicana), han concentrado el 60% de las AATT desarrolladas en el periodo de vigencia de FOIL, ya que continuaban teniendo lugar otras AATT relacionadas con otros sectores y, por tanto, no encuadradas en él.

En la tabla 6 se encuentra la **distribución por países** de las AATT. Se muestra que, en realidad, las AATT centroamericanas han supuesto el 53% del total del periodo considerado en esta evaluación.

Por países, la mayor concentración se produce en México, con un 14% del total de las AATT del periodo y un 22% si se considera únicamente el Programa de Cooperación Bilateral. Llama la atención que el segundo país en volumen de concentración sea Nicaragua, con un 11% del total, aunque es cierto que este peso se debe fundamentalmente al Programa FOIL, del que

<sup>15</sup> Cuando se utilice el término "proyecto" nos estaremos refiriendo a una asistencia técnica.

**Gráfico 3. Asistencias Técnicas realizadas por año y marco de cooperación (periodo 2003-2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

representa un 20%, siendo el país con un mayor número de AATT. Algo similar ocurre con El Salvador: un 9% del total, aunque en este caso su peso es bastante similar al del resto de los países de este Programa.

Fuera del FOIL, y más allá de lo ya comentado para México, la distribución por países se encuentra bastante equilibrada.

Pero hay otro modo de analizar la concentración de las AATT y es según **su duración**. Las AATT desarrolladas han supuesto un volumen general de 1.932 semanas —es decir, 37 años naturales o 40 “años laborales” de una persona<sup>16</sup>—. De este tiempo, aproximadamente un 63% se ha dedicado al Programa de Cooperación Bilateral general y en torno a un 37% al FOIL (casi 15 años de trabajo). Desde esta perspectiva, la relevancia de estas AATT parece, sin duda, mayor.

En cuanto a la duración media de las AATT, en todos los casos se sitúa en torno a las siete semanas. Sin embargo, se produce una cierta dispersión, ya que casi el 30% de las AATT desarrolladas han sido de duración muy corta —cuatro semanas o menos—,

**Tabla 6. Distribución de Asistencias Técnicas por países y marco de cooperación (en %)**

Países	Bilateral	FOIL	Total
Argentina	2		1
Bolivia	4		2
Brasil	3		2
Chile	8		5
Colombia	6		4
Comunidad andina	2		1
Ecuador	8		5
Uruguay	2		1
Venezuela	9		6
Marruecos	2		1
México	21		14
Paraguay	3		2
Perú	5		3
Región Centroamérica		10	4
Costa Rica	5	12	7
El Salvador	6	14	9
Guatemala	2	11	5
Honduras	3	14	7
Nicaragua	6	20	11
Panamá	1	13	5
República Dominicana	4	7	5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Total Centroamérica</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>53</b>
<b>V. A. global</b>	<b>180</b>	<b>101</b>	<b>281</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

<sup>16</sup> Si descontamos únicamente cuatro semanas de vacaciones.

Duración en nº de semanas	Nº AT PC Bilateral	Total semanas	Nº AT FOIL	Total semanas	FOIL + PC Bilateral	Total semanas
TOTAL	180	1.223	101	709	281	1.932
Duración media	6,8 semanas		7 semanas		6,8 semanas	
Entre 1 y 4	37,0%		16,8%		29,9%	
Entre 5 y 8	31,5%		71,3%		45,9%	
Entre 9 y 12	30,4%		11,9%		23,5%	
Otra duración	1,1%		-		0,7%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

y hay casi otro cuarto de ellas de duración superior a las ocho<sup>17</sup>. En general, la corta duración coincide con los casos en los que la AT consiste en la impartición de seminarios de formación, que no suelen requerir de más de semana y media o dos semanas de estancia.

El **análisis por sectores**<sup>18</sup> confirma la concentración de las AATT en el ámbito del empleo (más de un cuarto del total de AATT), especialmente si lo consideramos en sentido amplio —es decir, si se agrupan las AATT denominadas “de empleo” con las de “observatorio” y “formación”—, caso en el que supondría el 54% del total. Obviamente, todas las AATT-FOIL estarían incluidas dentro de esta clasificación, pero incluso si consideramos únicamente las AATT del Programa de Cooperación Bilateral nos encontraríamos con un 29%, proporción que en este caso se encontraría equilibrada con las AATT de seguridad y salud en el trabajo que suponen el 31% de este último grupo (y un 20% del total).

El resto de los temas posee una relevancia bastante menor, destacando prácticamente en solitario las AATT que han sido clasificadas en el epígrafe de “Servicios sociales”, que suponen un 10% del total y un 16% de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral. Si consideramos el Programa de Cooperación Bilateral en solitario, se puede mencionar también que el 8% de las

AATT desarrolladas han sido en temas relacionados con la inspección y el 7% en el ámbito de la seguridad social.

Sector	Bilateral	FOIL	Total
Economía social	3		2
Empleo	19	43	27
Observatorio	2	25	10
Formación	8	33	17
Inspección	8		5
Migraciones	2		1
Relaciones laborales	4		3
Seguridad social	7		5
Seguridad y salud en el trabajo	31		20
Servicios sociales <sup>19</sup>	16		10
TOTAL (%)	100	100	100
TOTAL (V.A.)	180	101	281

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

<sup>17</sup> Éste es uno de los casos en los que la fiabilidad de la información se encuentra limitada, ya que en el trabajo en el terreno se han encontrado algunos casos en los que la duración real de la Asistencia Técnica no coincidía con la consignada en los documentos de gestión del Programa.

<sup>18</sup> Esta clasificación por sectores viene definida en los cuadros de gestión y es sólo parcialmente coincidente con la confeccionada por el equipo evaluador a la hora de construir la lógica del Programa. No obstante, esta falta de coincidencia plena no genera incoherencias relevantes.

<sup>19</sup> Dada su escasa relevancia cuantitativa en el conjunto, en el sector servicios sociales se han agrupado los sectores denominados en los Cuadros de Gestión del Programa: servicios sociales-menor y familia, servicios sociales-juventud, servicios sociales-mujer, servicios sociales-mayores y servicios sociales en general.



Pero si la mayor parte de las AATT se concentran en el ámbito del empleo en sentido amplio, que es una política que se encuentra transferida casi en su totalidad a las Comunidades Autónomas (CCAA), puede ser relevante analizar cuál es la **Administración de procedencia** de las personas que cubren las AATT que se realizan.

**Tabla 9. Asistencias Técnicas según la Administración de procedencia por marco de cooperación (en %)**

Administración de procedencia	PC Bilateral	FOIL	Total
AGE	58	77	65
CCAA	23	20	22
EELL	3	1	2
No aplica*	3	0	2
Otras	2	1	1
Desconocida	11	1	7
TOTAL (%)	100	100	100
TOTAL (V. A.)	180	101	281

\*Asistencias Técnicas que han consistido en visitas técnicas de funcionarios de los países socios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

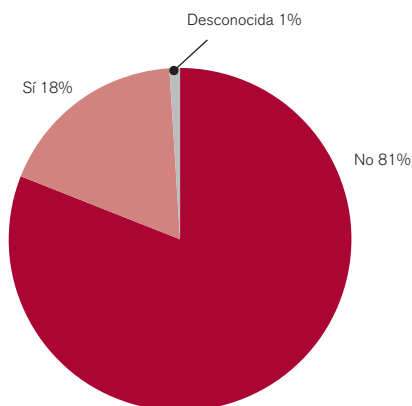
Según la información disponible, en el Programa de Cooperación Bilateral un 58% del personal experto procede de la Administración General del Estado (AGE), mientras que los recursos que proporcionan las Comunidades Autónomas solamente representan un 23%, siendo la representación de otras Administraciones anecdótica —un 3% en el caso de las Entidades Locales (EELL) y un 1% de la universidad, en el epígrafe “Otras”—.

En el caso del Programa FOIL, la concentración es aun mayor, con una proporción de personas de la AGE de más de tres cuartos del total, dejando un 20% para los expertos y las expertas que proceden de CCAA.

Se ha analizado también la proporción de **Asistencias Técnicas que son continuación de una anterior**, uno de los casos en los que se contempla la designación directa del personal experto, como

se verá en el capítulo correspondiente al sistema de gestión. En este análisis solamente se ha tenido en cuenta el Programa de Cooperación Bilateral, ya que las AATT del Programa FOIL que se realizan en un mismo país y sector de actuación lo son en todo caso, salvo excepciones.

**Gráfico 4. Asistencias Técnicas continuación de anteriores por marco de cooperación**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

La información recogida en las entrevistas realizadas en la primera parte de la evaluación indica que se percibe que una buena parte de las AATT que se desarrollan son continuación de una ya realizada el año anterior. Y es cierto que estas AATT suponen un 18% del total, proporción que puede ser considerada importante, pero que es claramente minoritaria.

El último de los aspectos analizados de manera global ha sido el de las AATT realizadas en la **modalidad de seminarios**, en las que la persona experta actúa como formador o formadora. De nuevo la información se circunscribe únicamente al Programa de Cooperación Bilateral general, ya que en FOIL las AATT únicamente adoptan la forma de misiones de personas expertas.

En el Programa de Cooperación Bilateral, sin embargo, casi una cuarta parte de las AATT que se desarrollan adoptan la forma de seminarios<sup>20</sup>, hecho

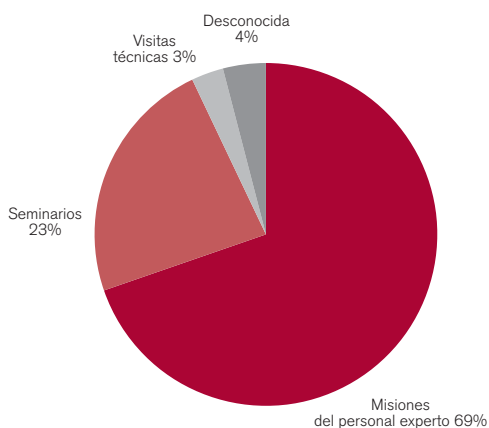
<sup>20</sup> Si bien hay un 4% de los casos en los que se desconoce la modalidad de Asistencia Técnica utilizada.

que puede explicar parcialmente la concentración de AATT de muy corta duración, tal y como se mencionaba en párrafos anteriores.

Merece la pena mencionar que éste es un fenómeno que se concentra fundamentalmente en México, donde según la información contenida en los documentos de gestión, se ha celebrado el 50% del total de seminarios. Esto se debe a que allí se encuentra el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), organización encargada de dictar cursos a funcionarios latinoamericanos y que todos los años recibe a personas expertas en el marco de este Programa.

Si rescatamos ahora la información sobre visitas técnicas, puede construirse el gráfico 5, en el que se muestra la composición de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral, según la modalidad adoptada.

**Gráfico 5. Modalidad de Asistencia Técnica adoptada**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SGRSI del MTIN.

Como puede verse, las AATT desarrolladas en el marco del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN son mayoritariamente misiones de personal experto, con el objetivo de desarrollar un determinado trabajo en el país al que se dirigen. Si a estos datos añadimos los correspondientes a FOIL, la distribución se sesga aún más en la misma dirección, de manera que constituirían un 80% del total, viéndose reducidos los seminarios aproximadamente al

15% de las acciones y adquiriendo el resto una proporción prácticamente testimonial.

Por lo que refiere a los **recursos financieros** utilizados, los datos de gasto que habitualmente se consideran en el Programa únicamente incluyen aquellos que constituyen un gasto directo y adicional —es decir, en los que las Administraciones Públicas no hubiera incurrido en otro caso— y que se corresponden con los conceptos de viajes y dietas. Desde ese punto de vista, el coste total entre los años 2003 y 2008<sup>21</sup> ha sido de 2.225.174,62 euros, siendo el gasto directo medio de una Asistencia Técnica de 8.376,59 euros. No se aprecian diferencias anuales significativas, por lo que no se ha considerado necesario incluir esa información.

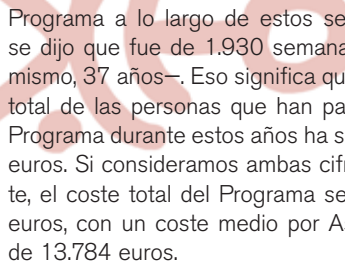
Pero para contar con el dato completo, sería necesario considerar también el coste salarial de las personas que han participado en las AATT. Es cierto que la Administración Pública de procedencia de la persona experta habría pagado ese coste salarial igualmente, pero lo hubiese hecho con el fin de que desempeñase unas funciones diferentes.

Para los fines de esta evaluación se ha considerado suficiente contar con un orden de magnitud del coste real del programa, por lo que no se ha entrado a calcular con detalle el volumen de estos costes salariales, sino que simplemente se ha realizado una estimación a partir de los costes actuales básicos de las personas que prestan sus servicios en la AGE<sup>22</sup>. Asimismo, tampoco se han tenido en cuenta los costes administrativos en los que incurre la propia SGRSI. Y todo ello se ha hecho de manera conservadora, de manera que las desviaciones que puedan existir entre esta estimación y el coste real sean en la dirección de que en la realidad el gasto es mayor. De este modo, el coste salarial medio que se ha utilizado ha sido de 44.548 euros, por un año de trabajo.

Una vez establecidas estas premisas, se ha partido del tiempo total de dedicación que ha supuesto el

<sup>21</sup> No se han incluido en el cálculo las dietas adicionales financiadas por la AECID a lo largo del Programa FOIL, ya que no forman parte del presupuesto del MTIN.

<sup>22</sup> Para la estimación, se ha supuesto que el 50% de las personas que han participado en el programa eran del Grupo A y el otro 50% del Grupo B. No se ha tenido en cuenta, por ejemplo, que un buen número de estas personas provenían de la Inspección de Trabajo, cuyo salario base es mayor.



Programa a lo largo de estos seis años —que ya se dijo que fue de 1.930 semanas o, lo que es lo mismo, 37 años—. Eso significa que el coste salarial total de las personas que han participado en este Programa durante estos años ha sido de 1.648.260 euros. Si consideramos ambas cifras conjuntamente, el coste total del Programa sería de 3.873.434 euros, con un coste medio por Asistencia Técnica de 13.784 euros.

¿Qué valoración se puede hacer de esta cifra? ¿Es mucho o es poco? Para poder contestar a estas

preguntas es necesario contar con alguna información sobre los resultados que se obtienen de “esta inversión”, por lo que se le dedicará alguna reflexión en el capítulo correspondiente. Lo que sí puede decirse es que son unas cifras no muy diferentes de lo que se puede pagar por una AT de estas características “en el mercado” o, lo que es lo mismo, que con la misma inversión quizá podrían estarse enviando a personas ajenas al sector público, en casos excepcionales en los que no es posible encontrar una persona experta disponible en el seno de la Administración Pública.

A photograph of a group of people, likely in a rural or indigenous setting, sitting against a rough stone wall. The image is overlaid with a semi-transparent dark band containing text. The people are wearing traditional hats and clothing. The overall tone is sepia or reddish-brown.

# 3 Análisis del primer nivel: diseño del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN

# 3

## Análisis del primer nivel: diseño del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN

### 3.1. Adecuación del Programa al contexto

#### 3.1.1. Adecuación a la política de cooperación española y a las líneas de actuación del MTIN

El Programa de Cooperación Bilateral se inserta adecuadamente en la planificación estratégica establecida en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

El objetivo general del Programa de Cooperación Bilateral, "fortalecimiento institucional en los países en desarrollo, principalmente en América Latina" es coherente con el objetivo estratégico de la Cooperación Española, "aumento de las capacidades sociales e institucionales" y con el sector estratégico prioritario, "gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional".

Dentro del sector indicado, las líneas estratégicas en las que el Programa de Cooperación Bilateral ha incidido son:

- **El fortalecimiento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las Administraciones Públicas mediante:**
  - El desarrollo y mejora de las normas y procedimientos administrativos que permitan al ciudadano la defensa de los derechos fundamentales —especialmente en el ámbito sancionador—, así como el acceso a los servicios públicos.
  - El fortalecimiento y desarrollo del servicio civil.
  - El desarrollo y mejora de la legislación y procedimientos laborales, especialmente en materia

de prevención de riesgos laborales e inspección de trabajo.

- El fortalecimiento de la capacidad de planificación y formulación de políticas públicas inclusivas, de alcance nacional y acordes con el objetivo de promover el desarrollo a través de la lucha contra la pobreza.

- **El apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social**, con el fin de que promuevan la igualdad entre los hombres y las mujeres para conseguir un trabajo productivo y digno, en condiciones de libertad y seguridad y favorezcan el logro del consenso y la participación en el mundo del trabajo.

Se pueden encontrar también relaciones con otros objetivos estratégicos, como "aumentar las capacidades humanas" o "aumentar las capacidades económicas", pero, dados los contenidos mayoritarios de las AATT, es en la primera de las líneas mencionadas donde el encaje es más ajustado.

Algo diferente es la adaptación de la iniciativa a las prioridades del MTIN: éste es un programa que viene existiendo desde antes de que la política de cooperación española se encontrara centralizada en el MAEC. Desde entonces, los cambios competenciales y organizativos han sido muy importantes.

En la actualidad, el MTIN no cuenta con estrategias explícitas relacionadas con la cooperación internacional con países en desarrollo, más allá de la existencia de este Programa o de la relación indirecta que se puede producir a través de algunos organismos multilaterales. Además, la gestión del empleo —en el que se concentra el mayor número de AATT— se encuentra casi en su totalidad transferida a las CCAA, cuya presencia en el Programa

sigue siendo testimonial. De incidencia menor desde un punto de vista cuantitativo, pero también relevante, ha sido el último cambio ministerial que implicó la transferencia de la mayor parte de la política social a otros ministerios.

Todo ello ha generado unas dificultades de gestión que, más allá de las razones de carga de trabajo o de escasez de personal, tienen que ver con el débil apoyo del Ministerio a este Programa. Evidentemente, el MTIN lo sigue apoyando, puesto que se sigue financiando año a año, pero no hay ningún dato que muestre que se encuentra entre sus prioridades estratégicas, aunque sólo sea por cuestiones de visibilidad internacional o de posicionamiento de algunas políticas y sistemas en el ámbito latinoamericano. Y esto se está produciendo ya antes de que la coyuntura económica y de mercado de trabajo exigiera la concentración de esfuerzos en otros ámbitos, lo que permite intuir que las dificultades de gestión derivadas de este hecho pueden intensificarse en los próximos años.

### 3.1.2. Adecuación de los objetivos de las intervenciones al contexto en el que se desarrollan

En general, los objetivos de las intervenciones y los resultados que se pretenden se encuentran directamente relacionados con necesidades sentidas por las instituciones de destino o con problemas que deben solucionar.

Cosa distinta es que no se encuentren correctamente formulados, que no se adecúen exactamente a las políticas del MTIN, que sean factibles, dadas las características del Programa o, simplemente, que se encuentren expresados con claridad. Visto desde esta perspectiva, los problemas son frecuentes: solicitudes de AATT de un año de duración, objetivos excesivamente ambiciosos no alcanzables desde un punto de vista realista con una AT o, simplemente, redacciones farragosas en las que no se termina de entender lo que realmente se desea.

Este hecho viene determinado en buena medida por dos factores: por una parte, por el desconocimiento de las características del Programa y, por otra, por el modo en el que en la práctica se realiza la “identificación de necesidades” y su plasmación en los TdR,

como documento que sustenta la solicitud. Este último aspecto será abordado en el apartado correspondiente a la evaluación de proceso (capítulo 4). Respecto al primer factor, cabe destacar que la inexistencia de un marco normativo específico que regule el Programa y que le sirva de referencia seguramente no ayuda a su conocimiento. Además, tampoco existe ningún documento descriptivo que se pueda distribuir entre las contrapartes actuales y potenciales que facilite un mayor conocimiento de las reglas del juego y de las características mínimas que tienen que cumplir los proyectos. Volveremos sobre este punto.

### 3.1.3. Complementariedad con los proyectos multilaterales promovidos por el MTIN

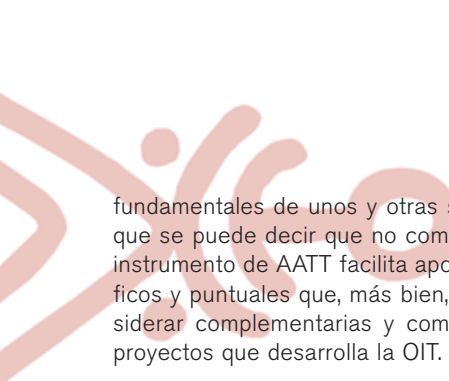
La línea de cooperación multilateral del MTIN —es decir aquella en la que la cooperación se produce directamente entre el MTIN y una organizacional multilateral, fundamentalmente la OIT— queda explícitamente fuera del ámbito de esta evaluación, pero sí que se ha incluido el análisis de la compatibilidad, complementariedad y las posibles sinergias que podrían existir con las AATT del Programa de Cooperación Bilateral.

Los centros directivos que conforman el MTIN colaboran de distintas maneras con la OIT, ya sea a través de la participación en seminarios internacionales, la ejecución conjunta de proyectos, la realización de asesorías o el envío de publicaciones o material audiovisual. La cooperación que tiene lugar a través de la SGRSI cuenta con un presupuesto de cerca de dos millones de euros por año para ejecutar en América Latina y África.

La información recogida parece mostrar que no se producen “conflictos temáticos” entre las AATT del Programa de Cooperación Bilateral y los proyectos que la OIT implementa en colaboración con España o con otros países<sup>23</sup>. Sin embargo, lo que ocurre más bien es que las características

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en Bolivia, la OIT, en colaboración con la cooperación holandesa, trabaja en el sector de diálogo social, mientras que las AATT realizadas por personal experto español se han centrado en el sector de seguridad y salud en el trabajo.



fundamentales de unos y otras son tan distintas que se puede decir que no compiten entre sí. El instrumento de AATT facilita apoyos muy específicos y puntuales que, más bien, se pueden considerar complementarias y compatibles con los proyectos que desarrolla la OIT.

De hecho, la inexistencia de duplicidades temáticas puede ser, incluso, fruto de una cierta casualidad. Por ejemplo, las AATT del Programa de Cooperación Bilateral son solicitadas por los países que participan en el Programa cuando lo estiman oportuno y para su concesión no siempre se tiene en cuenta la existencia de proyectos de la OIT con objetivos similares, lo cual, por cierto, se considera conveniente.

La razón para valorarlo así es que cuando la solicitud llega a la SGRSI, que es la instancia responsable del proceso de selección para su aprobación, ya ha tenido que pasar por las manos de quien coordine el proceso en el país, ya sea el consejero o consejera de Trabajo, o el responsable que corresponda en la OTC. Tanto uno como otro han de conocer la existencia de los proyectos OIT en la zona y, por tanto, la remisión de las solicitudes es, de algún modo, garantía de que existe cierta complementariedad entre ambas o, al menos, de que no entran en conflicto.

Otra cuestión son las cooperaciones de otros países, que pueden estar impulsando proyectos similares a las AATT que se desarrollen en una determinada institución, sin que se haya detectado previamente. En estas ocasiones, previsiblemente será el experto o la experta quien detecte su existencia y quien tendrá que analizar su potencial complementariedad o conflicto.

## 3.2. Adecuación del diseño de las intervenciones

### 3.2.1. Adecuación de cada modalidad de intervención con los objetivos que pretende alcanzar

En este caso, más interesante que analizar si cada modalidad de intervención es adecuada —a lo que tendríamos que responder afirmativamente, según

el análisis de la información recopilada— es identificar en qué casos es más recomendable la utilización de cada una de ellas.

Empecemos por resumir los puntos fuertes y débiles de cada una de las modalidades de intervención.

#### Misiones de personal experto

Como ya se ha mencionado, es la modalidad utilizada mayoritariamente en el Programa de Cooperación Bilateral. En estas misiones la experta o el experto español pasa un tiempo en la institución indicada por el país socio, desarrollando un programa de trabajo dirigido a la consecución de unos objetivos previamente definidos.

#### Ventajas

- Si se enfocan adecuadamente y todo va bien, son las que permiten en mayor medida que las contrapartes sean las “protagonistas de su propio cambio” y los actores principales del proceso de desarrollo. El papel del personal experto es, fundamentalmente, el de impulsor de procesos.
- Permiten al personal experto conocer y analizar in situ la situación del país y de la institución contraparte y proponer soluciones que se adapten a su realidad.
- Permite a las contrapartes aprovechar la experiencia del MTIN en los sectores de actuación del Programa de manera más integral que otras modalidades, ya que durante el periodo de permanencia de la persona experta con frecuencia hay oportunidades para poder abordar —o al menos comentar— otros asuntos.

#### Inconvenientes

- Dado que el apoyo que recibe la institución contraparte no es financiero, sino “en especie” —el conocimiento y la experiencia del personal experto—, a veces no se le concede la misma relevancia que a otros instrumentos de la cooperación, lo que se traduce en una menor implicación.
- La contraparte no adquiere ningún compromiso, por lo que una vez que finaliza la misión con frecuencia no se continúa en la línea iniciada por la persona experta. En ocasiones, esto se debe a falta de recursos o a cambios políticos, pero puede deberse también simplemente a un cierto desinterés.

- Si las AATT no se repiten o complementan con misiones posteriores, pueden generar frustración en la contraparte.
- Requieren de un periodo de adaptación al país por parte de la persona experta, lo que significa que el tiempo de permanencia no es tiempo de trabajo efectivo. Este periodo suele oscilar entre las dos y las cuatro semanas, en función de la capacidad de adaptación de la persona y de su conocimiento del país o, al menos, del área geográfica.
- Es la que se encuentra más afectada por una mala definición previa de los objetivos a alcanzar o las actividades a desarrollar.
- En la misma línea, su corta duración también tiene como consecuencia que sea una fórmula atractiva para personas expertas que, de otro modo, no se plantearían su participación en el Programa.
- Facilitan la visibilidad y el conocimiento de los modelos y sistemas españoles del área social y laboral, lo que conlleva el mantenimiento de la presencia española en determinados ámbitos institucionales.

#### Inconvenientes

- El eventual desconocimiento del personal experto español de la realidad institucional y social de los países socios incrementa la probabilidad de que el modo en el que se transmiten los conocimientos que se desea transferir los haga menos aplicables.
- Esto es especialmente cierto si el personal experto se limita a "emitir conocimientos" y a transmitir información, sin prestar atención a las necesidades específicas con las que pueden contar las personas formadas.
- Sus especiales características hacen que su impacto potencial sea menor que el de otras formas de intervención, especialmente si contemplamos cada acción formativa en solitario.

### Seminarios

Ha sido una modalidad minoritaria pero estable, centrada fundamentalmente en algunas instituciones que mantienen sus programas de formación año a año. En el caso más extendido, se trata de acciones formativas de una duración aproximada de una semana, dirigidas al personal de instituciones latinoamericanas de varios países (pero no tienen por qué ser siempre así).

Su idoneidad ha sido cuestionada, aduciendo que su encaje en los programas de cooperación es dudoso o que sus actividades podrían incluirse en alguno de los programas de formación promovidos por la AECID (como el Programa de Formación Técnica, por ejemplo).

#### Ventajas

- Suele existir una mayor coincidencia entre las actividades planificadas y las que finalmente se ejecutan. Al menos, esta coincidencia se produce con claridad en los proyectos que han sido analizados durante esta evaluación.
- Si asisten técnicos de diferentes países o de zonas de un país, los seminarios permiten la difusión de la formación recibida a un coste menor que si el personal experto tuviera que desplazarse por todas las zonas señaladas.
- Al ser su duración significativamente menor que las misiones de personal experto, es más fácil que las personas seleccionadas obtengan permiso de sus superiores para ausentarse de su puesto de trabajo (lo que en el contexto de este Programa se denomina "obtener la disponibilidad"). De manera que si una determinada acción es aprobada, es muy probable que realmente se realice.

### Visitas técnicas

Como ya se ha señalado, en estas visitas son los técnicos de las instituciones de los países socios los que se desplazan a España para conocer el funcionamiento de las políticas, programas o servicios que se están ejecutando.

Es la modalidad de intervención que menos ha sido practicada. Sólo se ha podido comprobar la realización de visitas de técnicos de las Administraciones mexicana y brasileña, pero no de los demás países. La razón de su escasa utilización es que son los países socios los que tienen que pagar los gastos de desplazamiento y estancia de los técnicos que se desplazan a España. Ésta es también la razón de su brevísima duración, que no suele superar los diez días.

#### Ventajas

- Los técnicos de los países socios pueden comprobar in situ cómo funcionan los programas





y servicios que difunde el personal experto español.

- Resuelve los problemas de falta de disponibilidad de las personas expertas.

#### Inconvenientes

- Sólo reciben la formación o adquieren el conocimiento los técnicos que se desplazan a España.
- En países sin carrera administrativa, existe el temor de que faciliten la salida de las personas que participan en la visita de su institución de origen.

En realidad todas las modalidades son útiles, en función del objetivo al que se dirijan, y realmente se pueden considerar complementarias. Muchas de las personas expertas consultadas, por ejemplo, mencionan que sería muy útil poder completar las misiones de personal experto con visitas técnicas. Ello facilitaría la obtención de una visión diferente sobre el tema objeto del proyecto y también permitiría superar los problemas de la imposibilidad de algunas personas expertas de ausentarse de su puesto de trabajo durante dos años seguidos.

Por otra parte, muchas de las misiones del personal experto incluyen acciones de formación —tanto si han sido planificadas en origen como si no—, ya que es una estrategia habitual a la hora de difundir los resultados, por ejemplo, o se utiliza como una forma de dar a conocer los modelos de las Administraciones españolas u otras cuestiones. Eso significa que, en la práctica, existe una cuarta modalidad, que combina las misiones de personas expertas con los seminarios.

### 3.2.2. Adecuación de la duración de las Asistencias Técnicas

Que una determinada duración sea adecuada o no depende del tipo de AT que se desarrolle. Ya se ha mencionado que, por ejemplo, los seminarios suelen alcanzar los objetivos pedagógicos previstos en el tiempo establecido en los TdR, pero los resultados de las misiones de personal experto varían en función de la duración de la asistencia. Es sobre esta modalidad de AT sobre la que vamos a centrar este apartado. Antes sólo mencionar brevemente que la duración de las visitas técnicas resulta demasiado corta, por las mismas razones que se van a mencionar en el

caso de las misiones de personas expertas. En esta línea, se considera que la duración mínima que deberían tener sería de dos semanas, si bien no se puede profundizar más allá de esta consideración, dado el escaso número de visitas realizadas en el Programa.

Las expertas y los expertos entrevistados que han participado en misiones de menos de cinco semanas coinciden en señalar que el tiempo no fue suficiente para poder desarrollar el trabajo que estaba previsto —o el que se decidió llevar a cabo una vez que llegaron—. En estos casos, señalan que hubo acciones que no pudieron completarse o que ni siquiera pudieron empezarse. En general, estas personas señalan los dos meses como la duración mínima para una misión y entre dos y tres meses la duración adecuada<sup>24</sup>.

Todas las personas que han actuado como expertos y expertas y que han sido consultados dicen que existe un periodo de ubicación en la realidad del país. Es decir, aunque lleven preparado trabajo o material desde España, es cuando llegan allí cuando conocen las necesidades reales de la contraparte y los condicionantes del contexto, así como la aplicabilidad de sus materiales o planteamientos iniciales. Coinciden también en que en los TdR se proponen objetivos demasiado ambiciosos y que se plantean muchas actividades, difícilmente realizables en un periodo de dos o tres meses.

Uno de los supuestos teóricos que pudieron identificarse al tratar de perfilar la teoría de este Programa fue que era suficiente que la disponibilidad del conocimiento y experiencia de la persona experta que participa en la misión se encontrase disponible temporalmente en la institución con la que va a cooperar, para que los efectos positivos se produjeran. Sin embargo, al menos para las duraciones que se están dando en la práctica, este supuesto no se confirma.

Es aquí donde surge la posibilidad de la continuidad de la AT durante el o los siguientes años, es decir, la realización de otra misión de personal experto al año siguiente, en la misma contraparte

---

<sup>24</sup> En ocasiones mencionan duraciones mayores, pero a continuación reconocen que ellos y ellas no podrían asumir permanencias mayores a los tres meses.

y desarrollando el mismo tema, a partir de los resultados obtenidos en el año anterior. Muchos expertos y expertas consideran que la AT en la que participaron debería haber continuado en sucesivas ediciones y que de esta manera se hubieran conseguido más y mejores resultados. En este diagnóstico coinciden también los encargados de gestionar el programa en el terreno —las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) o las Consejerías de Trabajo, según el país—.

Entre los centros directivos del MTIN las opiniones sobre este tema son variadas, e incluso opuestas. Tratando de llegar a una “síntesis superadora” de las cuestiones que se destacan en cada uno de ellos, se podría afirmar lo siguiente:

- Cuando el objetivo es la sensibilización sobre determinada materia o la toma de conciencia sobre la relevancia de un determinado tema, es conveniente repetir las AATT de forma periódica con actividades muy similares, ya que la repetición va a influir positivamente en el alcance de los objetivos. Es decir, la repetición es una estrategia en sí:

*“Entonces se ha repetido, repetido y ese machaqueo, a la larga del tiempo, entiendo que en muchos países se ha notado”.*

- En otros casos, se propone definir líneas de trabajo plurianuales y consensuadas con la contraparte, que permitan realizar las misiones de personal experto durante varios años sucesivos, a partir de un programa de trabajo previamente establecido, que se revisa cada año para adaptarlo a los avances y circunstancias reales.
- Se destaca como elemento fundamental para consolidar los resultados y para permitir la continuación de las Asistencias Técnicas que se compruebe que el proyecto es viable y, sobre todo, que exista un compromiso real de impulsarlo a cargo de la contraparte.

Pero existe también la percepción entre los centros directivos del MTIN de que en muchas ocasiones las AATT se repiten prácticamente sin cambios. Es cierto que se han encontrado algunos casos —muy pocos— en que se ha repetido exactamente el mismo proyecto, pocos años después. Y hay contrapartes que reconocen que

cuando no tienen éxito con una determinada solicitud, vuelven a presentarla al año siguiente, cambiándole únicamente la fecha (claro que esto se produce cuando la AT no se ha materializado).

Cuando no nos encontramos en ninguno de estos casos, esta percepción de repetición puede deberse a una pobre cumplimentación del modelo de TdR. Muchas contrapartes, cuando confeccionan la solicitud, describen el mismo proyecto, sin explicar la fase en la que se encuentra ni si se han producido avances respecto al año anterior. Y hay que decir que los informes de evaluación de las personas expertas no suelen ayudar a aclarar la conveniencia o no de proseguir con la AT<sup>25</sup>.

Pero también se han encontrado proyectos en los que la persona experta ha elaborado los TdR junto con la contraparte para el siguiente año y en los que aquélla se ha comprometido a realizar una serie de actuaciones en el periodo de ausencia del personal experto, obteniéndose muy buenos resultados.

Para terminar, también se han identificado AATT sobre cuya continuidad había acuerdo (debido a su buen funcionamiento, a la existencia de un compromiso institucional, etc.) y que, a pesar de haber sido aprobadas, finalmente se han visto truncadas porque no se ha encontrado personal experto disponible para realizarlas. Estos casos, desde luego, no incrementan el compromiso de la contraparte, sino que más bien generan decepción y dificultan la consolidación de los procesos puestos en marcha.

En otras ocasiones, las AATT que se habían realizado más de una vez y que estaban dando buenos resultados se han visto interrumpidas por cambios de gobierno que, con nuevas visiones o prioridades, han interrumpido la línea de trabajo iniciada. Éste es, sin embargo, un factor externo sobre el que apenas es posible operar.

<sup>25</sup> La mayoría lo recomiendan, pero no suelen sustentar la recomendación en ningún argumento (o en ninguno sólido), de manera que puede generar la percepción, simplemente, de que quieren “ayudar” a la contraparte.

### 3.2.3. Adecuación del perfil de las personas expertas

¿Y qué características deben tener las personas expertas que participan en el Programa para incrementar la probabilidad de conseguir los resultados que se pretenden obtener? Cuesta mucho encontrar opiniones a este respecto pero, finalmente, se pueden indicar algunos rasgos que configurarían una especie de retrato robot.

Primeramente, han de incluirse algunas reflexiones. La primera de ellas es que, en general, es difícilmente esperable que el perfil de la persona que deba desarrollar la AT venga predefinido por la contraparte. De hecho, cuando se aborda la cuestión con ellos realizan peticiones del tipo: “¿Y por qué no nos dicen qué perfiles tienen?”, lo cual permite identificar a las claras su desconocimiento<sup>26</sup>.

La siguiente cuestión es si debe ser una persona de perfil generalista o especialista. Quizá lo ideal fuese contar con una especialista con un amplio bagaje general, pero ése es un perfil difícil de encontrar. Si ese perfil no se encuentra disponible, lo mejor es que las personas cuenten con un amplio conocimiento institucional y, sobre todo, con una gran flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias.

Éste es, seguramente, el factor clave. Dada la frecuencia con la que, una vez que la persona experta llega al terreno, se encuentra con la necesidad de rediseñar lo que pudiese llevar preparado, porque las circunstancias han cambiado<sup>27</sup> o, simplemente, porque el proyecto no estaba bien diseñado<sup>28</sup>, es fundamental que sea capaz de afrontar esta situación con soltura y tratar de prestar el mejor apoyo posible a la institución con la que se va a colaborar.

---

<sup>26</sup> Ésa es, quizá, una de las razones por las que, una vez desarrollada una Asistencia Técnica a satisfacción de la contraparte, y ante una eventual continuación, las contrapartes suelen tender a proponer que vuelva la misma persona.

<sup>27</sup> Debido al tiempo que transcurre entre la identificación de las necesidades y la ejecución de la Asistencia Técnica, cuando llega la persona experta se encuentra con que han cambiado las necesidades o las prioridades institucionales de las contrapartes.

<sup>28</sup> Objetivos demasiado amplios, por ejemplo, que exigen que la persona experta, a su llegada al país, tenga que acordar con la contraparte unos objetivos y actividades más adecuados al tiempo del que se dispone.

Evidentemente, esto no se aplica a casos extremos. Si la persona experta se encuentra con que la institución en la que va a prestar sus servicios se está trasladando de edificio y no hay quien la atienda, o si pidieron personal experto informático y se ha enviado a alguien que no pasa del tratamiento de textos (ambos casos reales), está claro que la adaptación puede ser imposible. Pero lo más habitual es que los cambios todavía permitan realizar un trabajo útil, si se cuenta con esa capacidad de adaptación y con buena voluntad.

De hecho, ésta es una cuestión que han mencionado algunas de las contrapartes con las que se ha entrado en contacto: la generosidad. Se dice que la “persona experta española”, en comparación con los precedentes de otros países, colabora en todo lo que puede durante su estancia en el país, independientemente de que esas actividades estuvieran previstas o no. Curiosamente, la mayor parte de los expertos y expertas mencionan algo similar de manera espontánea. Suelen formularlo como que “*mientras estaban allí, echaban una mano en otras cosas*”.

En cuanto al peso que debe tener la experiencia, entendida como haber participado previamente en una AT con la misma institución, hay que decir que se considera muy conveniente. Ya se decía que tanto las contrapartes como las personas expertas reconocen que las primeras semanas se dedican a “aterrizar” en el país. Con frecuencia, es necesario incorporar una cultura institucional completamente nueva y un contexto socioeconómico que también lo es. Hay que darse cuenta de que los valores y las circunstancias son distintos. Como decía una experta:

*“Me ha costado entender que aceptaran el trabajo infantil, porque yo venía con una idea completamente diferente, pero al final lo he entendido”.*

La asimilación de las diferencias de contexto suele tener como resultado un diagnóstico de situación —y un mínimo de dos semanas—. Como decía la representante de una de las contrapartes:

*“Nosotros estamos diagnosticados desde 2000, pero luego, ¿qué?”<sup>29</sup>.*

---

<sup>29</sup> Hay que tener en cuenta que la Española no es la única cooperación que le llega a estas instituciones, lo que significa que ese mismo diagnóstico puede haberse desarrollado en el marco de otro proyecto.

En la mayor parte de los casos, llegado este punto, ya no queda demasiado tiempo disponible para el resto de las actividades que haya que desarrollar. Estos riesgos no desaparecen, pero sí disminuyen considerablemente, si el experto o la experta ya conocen el país y la institución previamente.

Pero eso no significa que no se deba renovar el grupo de expertos que participa en el Programa. Cada año se inician nuevas líneas de cooperación y es para éstas —o al menos para un porcentaje de ellas— para las que se pueden seleccionar personas con menos experiencia previa.

Uno de los coordinadores de las OTC de la AECID opinaba que participar en alguno de estos proyectos debía *“ser obligatorio dentro de la formación a funcionarios”*. Afirmaba que se generaba un aprendizaje muy importante en relación con la existencia de otras realidades que podían ser igualmente válidas. De hecho —y aunque no se corresponda con la evaluación de diseño—, una de las cuestiones en la que más coinciden los expertos y expertas entrevistados cuando se les pregunta por los resultados de estas misiones, es la gran experiencia profesional y personal que ha supuesto para ellos.

En resumen, el retrato robot del personal experto ideal es el de una persona con amplios conocimientos institucionales y con un buen bagaje general en la materia objeto de la AT, que posea, además, capacidad de adaptación y resistencia a la incertidumbre. La experiencia en ese proyecto concreto es muy importante si la AT continúa una anterior, pero no en el resto de los casos.

Una vez que ya se ha identificado a esta “persona experta ideal”, “sólo” hay que conseguir que se encuentre disponible.

### 3.2.4. Coincidencia de los colectivos beneficiarios del Programa con sus destinatarios originales

A partir de la reconstrucción de la lógica del Programa se puede decir que, tal como está diseñado, éste no se estructura en función de unos beneficiarios concretos —cuya situación se quiere mejorar—,

sino en función de unos sectores de actuación —seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, formación profesional, etc.— en los que están especializados los centros directivos que conforman el MTIN<sup>30</sup>.

En función de los programas que implementan los distintos centros directivos —en los sectores descritos— se pueden identificar distintos colectivos de beneficiarios: personas trabajadoras, pensionistas, jóvenes, personas desempleadas, mujeres en situación de riesgo, personas discapacitadas, niños, niñas, etc. Si se agrupan todos los beneficiarios identificados, se podría determinar que los beneficiarios últimos del Programa se corresponden con la población total de los países socios.

Pero a todos ellos habrá que considerarles como beneficiarios indirectos, ya que como programa dirigido al fortalecimiento de las instituciones homólogas al MTIN español, son éstas las que han recibido las AATT realizadas y, en definitiva, las beneficiarias directas de las actuaciones.

Así, ni desde el enfoque de los sectores de actuación ni desde el enfoque de las entidades destinatarias de la cooperación se han producido desviaciones respecto de lo inicialmente planificado.

### 3.2.5. Enfoque de género en el Programa de Cooperación Bilateral del MTIN

No se ha realizado un análisis sistemático de la eventual incorporación del enfoque de género al Programa de Cooperación Bilateral, pero el hecho de que no exista ninguna información al respecto hace sospechar su inexistencia.

Si aplicamos al menos la perspectiva de la presencia de la temática de género entre las AATT desarrolladas en el periodo considerado, se comprueba que sólo cinco —menos del 3% de las ejecutadas— van dirigidas al objetivo específico “fortalecimiento de la política de fomento de la igualdad [entre

---

<sup>30</sup> Esto no es exactamente así en el caso de FOIL, pero la evaluación de ese aspecto no se encuentra incluido como tal dentro de esta evaluación.



mujeres y hombres]”, identificado en la reconstrucción de la lógica de intervención.

Son los países socios quienes solicitan AATT en los sectores que creen conveniente fortalecer, y se ha constatado que no se han producido muchas solicitudes en este ámbito<sup>31</sup>. En este sentido, para que los países socios valoren la importancia de eliminar las desigualdades de género y demanden este tipo de apoyo, quizá sea necesario realizar previamente otro tipo de actuación.

Como se decía al principio, y hasta donde se ha podido constatar, ni en las solicitudes ni en la ejecución del resto de la inmensa mayoría de AATT se han adoptado medidas para asegurar que tuvieran efectos positivos en la situación de la mujer (o al menos para que no los tuvieran negativos). Tampoco los informes de evaluación del personal experto incluyen una valoración del impacto de género de la AT realizada.

Que en las solicitudes no se tenga en cuenta el enfoque de género de las AATT puede explicarse del mismo modo que la inexistencia de solicitudes para el fortalecimiento de la política de igualdad. Pero que no se adopten medidas por parte de las expertas y expertos españoles y que, en la mayoría de los casos, no se haga referencia al enfoque de género en los informes de evaluación, pone de manifiesto las debilidades del Programa en este sentido.

Una vez establecido esto, cabe preguntarse si la temática de género debería seguir tratándose específicamente en este Programa (dada su mínima presencia real, es más bien un tratamiento potencial que uno real). Las políticas de género son una de las prioridades estratégicas de la Cooperación Española y, en este sentido, ya son abordadas con otro tipo de intervenciones. Por otra parte, el Instituto de la Mujer cuenta con sus propios programas de cooperación para el desarrollo (además de haber pasado recientemente a depender de un Ministerio diferente a Trabajo e Inmigración) y no parece, como ya se decía, que el género sea percibido como una política

prioritaria entre los gestores (españoles) del Programa en el terreno.

Seguramente es una cuestión a debatir, que puede trascender a esta evaluación. Lo que es seguro es que la Administración española ha de velar por que en sus actuaciones se incorpore el enfoque de género de manera transversal y, en el caso de este Programa, éste es un objetivo en el que se puede empezar a trabajar de manera inmediata.

### 3.2.6. Concentración en áreas geográficas o en sectores específicos

Este análisis se ha contemplado desde dos puntos de vista: considerando la concentración o dispersión del Programa en los diferentes países de América Latina y dentro de cada uno de los países donde se ha ejecutado.

Respecto al primer análisis, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 establece tres categorías de prioridad respecto de los países de actuación, en función de su situación de desarrollo: prioritarios, con atención especial y preferentes<sup>32</sup>.

En este sentido, el Programa de Cooperación Bilateral ha realizado el 41% de las AATT en los países prioritarios de la Cooperación Española —Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador—, el 6% en Colombia, país de atención especial, y el 50% en países preferentes —Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay—.

Cabe destacar que los países donde más AATT se han ejecutado han sido México (38), Venezuela (16) y Chile (14), todos ellos países de actuación preferente.

Se puede apreciar en este análisis cómo el Programa tiende a implementarse en países de actuación

---

<sup>31</sup> Lo que, indudablemente también puede ser interpretado como que no se ha fomentado este tipo de solicitudes (de hecho, hay países en los que el anuncio de la apertura del periodo de solicitud ni siquiera les es remitido a los órganos de igualdad de oportunidades), aun siendo cierto que la necesidad existe.

---

<sup>32</sup> Países prioritarios son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española, los de atención especial son aquellos que se encuentran en circunstancias especiales y países preferentes son los no dependientes de la ayuda, pero en los que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social.

preferente que, como señala el Plan Director, “tienen mayor capacidad para abordar sus problemas de desarrollo, pero sufren limitaciones institucionales”. En este sentido, las AATT constituyen un instrumento muy adecuado para apoyarles en la superación de las limitaciones institucionales señaladas.

En cuanto a la concentración geográfica dentro de un mismo país, el hecho de que las Administraciones públicas de los países de Latinoamérica se encuentren, en general, muy centralizadas tiene como consecuencia que la mayor parte de las actuaciones se desarrollan en las capitales de los países —donde se ubica el centro administrativo—, y, en casos excepcionales, en una o dos de las ciudades más grandes del país. Los desplazamientos dentro del país se ven también dificultados por el hecho de que no son financiados en el marco de la AT, salvo que hayan sido previstos desde el principio<sup>33</sup>.

Otro factor que influye negativamente para la realización de viajes interiores es el problema del doble alojamiento, que significa que la dieta que cubre el alojamiento de una determinada persona experta sólo sirve para financiar un establecimiento, incluso en el caso en que la persona tenga que desplazarse por razones del trabajo que está desarrollando.

Si se tiene en cuenta que en la mayor parte de los casos únicamente se percibe la dieta como compensación económica y que el equipaje para siete semanas (periodo medio de permanencia) suele ser bastante voluminoso, se puede entender que este hecho no incentiva precisamente los desplazamientos. En ocasiones, la movilidad interna ha podido ser sufragada por la contraparte y éste puede ser el criterio adoptado, pero debe quedar claro e inequívoco desde el principio.

En resumen, esta concentración geográfica interna no parece haber sido un factor que haya influido significativamente —y de forma negativa— en la consecución de los resultados esperados. En todo caso, el tratamiento de las dietas debería ser conocido previamente por la contraparte para

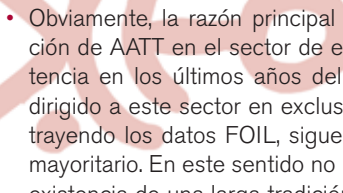
garantizar que un aspecto tan instrumental no limita, de algún modo, los efectos que podrían tener las AATT si las personas expertas pudieran desplazarse a otros lugares del país<sup>34</sup>.

En el capítulo en el que se describían las principales magnitudes del Programa, ya se comprobaba que la gran mayoría de las AATT se concentraba en los sectores del empleo, la seguridad y salud en el trabajo y los servicios sociales. En relación con esto, se han identificado algunas variables que pueden influir en que las AATT se concentren en unos sectores determinados:

- Las cifras únicamente reflejan los datos de las AATT que han sido aprobadas y que, efectivamente, se han llegado a realizar. Eso significa que quedan privilegiados los sectores en los que ha existido mayor disponibilidad para que las personas expertas pudieran realizar AATT, bien porque fueran más numerosos, bien porque en ese centro directivo la cooperación internacional contase con una mayor prioridad institucional.
- Los sectores coinciden con los de centros directivos en los que se concede especial importancia a la continuación de AATT en años sucesivos, con el objetivo de asegurar su impacto. Seguramente el mejor ejemplo de este perfil es el del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- En este sentido, seguramente también juega un papel importante el perfil y las prioridades del responsable del Programa en el terreno. No se pueden extraer conclusiones generales a partir de la visita a sólo tres países latinoamericanos, pero parece existir la tendencia a prestar mayor atención a aquellos sectores en los que este o esta responsable cuenta con una mayor experiencia o considera más importantes. Esto tiene como consecuencia que, en la práctica, no se realiza la misma difusión dirigida a todos los centros directivos, ni se presta la misma atención a todas las contrapartes potenciales, lo que puede llegar a sesgar el sector al que se dirigen las AATT.

<sup>33</sup> De hecho, ha habido años en los que los desplazamientos no han sido financiados ni siquiera en esos casos.

<sup>34</sup> En el caso de que se considere imprescindible la realización de desplazamientos y se constata la imposibilidad de que sean asumidos por la contraparte, se podría analizar también la posibilidad de que estos gastos adicionales fuesen cubiertos por la AECID, a través de la OTC establecida en el país correspondiente.


- 
- Obviamente, la razón principal de la concentración de AATT en el sector de empleo es la existencia en los últimos años del Programa FOIL, dirigido a este sector en exclusiva. Pero aun de trayendo los datos FOIL, sigue siendo el sector mayoritario. En este sentido no hay que olvidar la existencia de una larga tradición de cooperación en el ámbito del empleo y la formación profesional, por lo que seguramente la situación actual es, de algún modo, heredera de este hecho.

Hasta aquí la evaluación del diseño. La mayor parte de las cuestiones de evaluación se han respondido considerando el Programa como un conjunto de actuaciones dirigidas a objetivos específicos diversos. Pero conviene incluir una última reflexión

sobre el diseño del Programa en su conjunto y es que prácticamente no existe.

No existen elementos establecidos sobre cómo deben ser las AATT o cuándo conviene utilizar una modalidad u otra. Y en los casos en los que sí se establece —como la duración máxima de las misiones de personal experto— no se encuentra reflejada en ningún documento, por lo que la difusión de la información sobre el Programa se ve fuertemente dificultada.

Este aspecto será contemplado con mayor detalle a la hora de evaluar el proceso, ya que existen aspectos referidos a una u otra de las dimensiones que se solapan entre sí.



# 4 Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación

Llamadas  
a  
Celular



# 4

## Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación

### 4.1. El proceso de gestión, paso a paso

#### 4.1.1. Identificación de necesidades y comienzo de la Asistencia Técnica

##### **Comienzo del proceso anual. La identificación de necesidades**

Año a año, el proceso comienza cuando la SGRSI envía a los consejeros de Trabajo y a los representantes correspondientes de la AECID la petición escrita de que recaben las propuestas de las contrapartes y que se las remitan, ajustándose a los modelos existentes de TdR y de perfil del personal experto. Esta petición se realiza en torno a los meses de noviembre o diciembre de cada año y se les pide que remitan la información en un “periodo razonable” que suele ser, en la práctica, los meses de marzo o abril del año siguiente.

De manera ideal, las contrapartes deberían volcar las necesidades que hayan identificado que se pueden resolver mediante una AT a los modelos mencionados. Sin embargo, no existe una pauta común en las instituciones en cuanto a la identificación de las necesidades y en cada una se resuelve de forma distinta, unas veces con participación del personal técnico, otras directamente por los niveles políticos. Por otra parte, en algunas entidades existen planes o programas más integrales, que permitirían encajar los proyectos solicitados en un marco de acción superior.

Otro caso específico es el de FOIL, donde existe un equipo técnico que cada año realiza una adaptación de los objetivos del Programa a la anualidad presupuestaria, en función de los resultados

obtenidos hasta ese momento. Ya se mencionaba en capítulos anteriores que se ejecuta el 93% de las solicitudes de AT que se realizan dentro de FOIL. Una de las razones que parecen estar influyendo sobre este hecho es justamente ésta: la existencia de un programa con objetivos explícitos y conocidos.

Habitualmente, la cumplimentación de los TdR que sustentan la solicitud de AT corre a cargo de los representantes de las contrapartes. En ocasiones, y cuando las relaciones son suficientemente próximas, las contrapartes remiten las solicitudes al responsable del programa en el país, quien le proporciona orientaciones con el fin de mejorar su solicitud.

Cuando se les pregunta a los representantes de las contrapartes su opinión sobre el formato de los TdR, afirman que son sencillos de cumplimentar. Sin embargo, visto el modo en el que se reciben en la SGRSI, quizá no se estén entendiendo algunos elementos con claridad<sup>35</sup>. La mejor opción sería que estas contrapartes pudieran recibir apoyo de las personas expertas que desarrollan las AATT, pero eso sólo será posible en los casos en los que se trate de perfilar una AT que sea continuación de una anterior, lo que constituye sólo una minoría.

Desde otro punto de vista, la mayoría de los expertos y expertas consultados coinciden en que los TdR les fueron útiles como orientación general del tipo de AT que iban a realizar, pero que la información no fue suficiente y tuvieron que completarla una vez que llegaron al país de ejecución (durante

---

<sup>35</sup> Hay que mencionar que se producen grandes diferencias entre los países. En algunos casos las propuestas definen mejor qué es lo que se quiere alcanzar y a través de qué actividades (éste es el caso, por ejemplo, de México y Venezuela). En otros sin embargo, la información es muy pobre.

el periodo de adaptación inicial al que se hacía referencia en otros lugares del documento).

Las personas expertas señalan también que la mayoría de las veces los TdR no reflejan las necesidades de las instituciones contraparte porque éstas han cambiado en el tiempo transcurrido entre el momento de la solicitud y el de ejecución de la Asistencia Técnica —entre seis y diez meses—. Uno de los factores causantes puede ser que se haya producido un cambio político, con las modificaciones consiguientes en las líneas de trabajo a desarrollar.

Esta apreciación sobre los TdR es coincidente con la de los representantes de los centros directivos del MTIN, quienes opinan que suelen ser demasiado generales y amplios en sus contenidos, de manera que es difícil saber qué es lo que realmente se pretende hacer mediante la AT. Esta frase resume la opinión de ambos grupos:

*"Las necesidades los hacen un poco barrocos, una cosa muy rimbombante y luego llegan [al país] y las necesidades son otras".*

Personal experto y centros directivos coinciden en señalar que si antes de viajar se pudieran definir mejor los objetivos y las actividades, ya fuera mediante un contacto adecuado con la contraparte o mediante una mejor definición de la solicitud, podrían prepararse mejor y se reduciría el tiempo destinado a conocer el contexto en el que se desarrollará la AT.

Otra de las causas que se aducen para justificar la poca adecuación de los TdR es que las contrapartes disponen de poco tiempo desde que reciben la convocatoria anual hasta la fecha máxima para su cumplimentación<sup>36</sup>. Sin embargo, salvo que ésa sea la primera vez que una determinada institución presenta una solicitud, esa afirmación es más bien una excusa, ya que ésta es una convocatoria de carácter periódico.

Los TdR en los que se solicita la participación de expertos en seminarios reflejan más adecuadamente el tipo de actividad que se desarrollará. En

estos casos el personal experto cree que se podrían mejorar si se indicase el nivel de formación de los asistentes a los cursos, ya que les permitiría preparar mejor el contenido de sus ponencias.

Se han recogido otros aspectos que se echan de menos en los TdR, enumerados en el apartado correspondiente a las recomendaciones. Uno que, por el contrario, se prefiere que no se incluya es la definición de indicadores de logro. Se afirma que la inclusión de estos indicadores restaría flexibilidad a las AATT, ya que en la mayoría de las ocasiones las actividades que se ejecutan sólo coinciden parcialmente con las planificadas. Este equipo evaluador coincide plenamente con las opiniones recogidas en el sentido de que la introducción de indicadores de logro quizá es adecuada para otros instrumentos de la cooperación, pero no para un programa de AATT como éste.

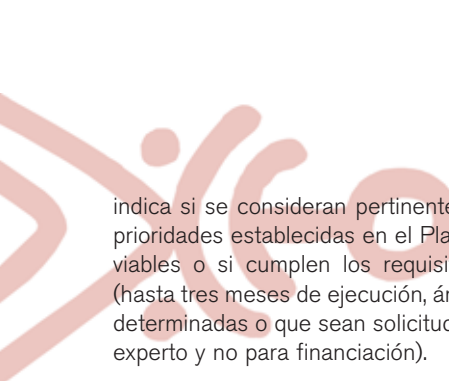
Otra cuestión es la definición del perfil de la persona que se desea que realice la AT. Ninguna de las contrapartes era capaz de definir el perfil con claridad, salvo cuando lo que deseaban es que repitiese la persona que ya había realizado otra AT con carácter previo. Quizá lo que podría resultar más útil es incluir algunos campos adicionales en los TdR que, de forma dirigida, permitan la definición del perfil más adecuado para la realización de la AT. No obstante, esta cuestión ya ha sido mencionada en el apartado anterior.

#### **Proceso de aprobación de las asistencias técnicas y de selección de personal experto**

El procedimiento que va desde la recepción de las solicitudes de AT hasta la asignación definitiva de las personas expertas es, previsiblemente, la secuencia de todo el sistema de gestión con más posibilidades de mejora, fundamentalmente en términos de eficiencia. Pero antes de comenzar con su descripción y valoración se van a definir algunos conceptos y se van a introducir algunas magnitudes para ilustrarlo.

Como se decía en el apartado anterior, las Consejerías de Trabajo y las OTC son las encargadas, individual o conjuntamente, según el caso, de la detección de las solicitudes en las contrapartes y de enviarlas a la SGRSI. Estas solicitudes van en ocasiones acompañadas de un informe de valoración —México, Perú, Bolivia..., por ejemplo—, donde se

<sup>36</sup> Se entrará en más detalle respecto de los plazos en apartados posteriores.



indica si se consideran pertinentes respecto a las prioridades establecidas en el Plan Director, si son viables o si cumplen los requisitos establecidos: (hasta tres meses de ejecución, áreas de actuación determinadas o que sean solicitudes para personal experto y no para financiación).

Una vez aquí, la SGRSI ha de revisar de nuevo si las solicitudes cumplen los requisitos establecidos en la convocatoria. En caso de ser así, las envía a los centros directivos correspondientes en función del área de actuación para su análisis y preselección.

Este proceso podría optimizarse si la revisión previa a cargo de los responsables del Programa en el terreno actuase como una especie de “filtrado en origen”, de manera que las solicitudes pudieran ajustarse en mayor medida a los requerimientos del Programa y, en caso de resultar imposible, no llegasen a remitirse.

Otra oportunidad para la optimización es el establecimiento de plazos cerrados para la remisión de solicitudes a la SGRSI y, en consecuencia, también a los centros directivos<sup>37</sup>. Algunas de las ventajas que podrían derivarse de este cambio sería posibilitar una mejor organización de las tareas, una mejor selección de las personas expertas e, incluso, en función del momento del año en que tuviese lugar, un incremento de la probabilidad de que los expertos y expertas se encuentren disponibles. Como inconveniente habría que mencionar la mayor rigidez que se otorga al proceso, pero, dada la situación actual, se considera que las ventajas superan ampliamente este inconveniente.

Cuando los centros directivos del MTIN reciben las solicitudes, realizan dos tareas: el análisis de idoneidad de las propuestas y la búsqueda de posibles candidatos o candidatas que las lleven a cabo. Los centros directivos cuentan con diferentes procedimientos y estrategias para la realización de estas tareas. Los hay más formalizados y más informales y ni siquiera en todos los casos se realizan siempre del mismo modo<sup>38</sup>.

Una vez que se considera que los centros directivos pueden contar con una propuesta de aprobación y con una primera idea sobre los perfiles más adecuados de los expertos y expertas, la SGRSI convoca a todos ellos a una reunión de valoración en la que se revisan las solicitudes presentadas y se decide su aprobación o denegación. No existe un periodo establecido para la fase de valoración de las propuestas.

La aprobación o desestimación de estas propuestas es discrecional y los criterios que se utilizan no son completamente explícitos. Si lo fuesen —y si fuesen, además, transparentes incluso para las contrapartes— también se podría contribuir a que las propuestas fuesen más ajustadas y el proceso de aprobación más ágil.

En ocasiones, se propone la reformulación de las propuestas, a través de la reducción de la duración, la fusión de acciones, etc. Eso significa que en este caso específico el proceso de valoración no termina aquí, ya que requiere de un contraste posterior con la contraparte, quien ha de validar que, con el nuevo planteamiento, la AT sigue siendo pertinente. Esta opción parece inadecuada, porque tiene como consecuencia la prolongación de una parte del proceso, ya de por sí larga. La consecuencia es que finalmente la acción tiene pocas posibilidades de éxito real. Se sugiere que cualquier reformulación que sea necesaria se realice antes de la celebración de esta reunión.

Una vez que las propuestas han sido aprobadas, se puede proceder a buscar/asignar un experto o experta que las cubra. La asignación directa se produce, en teoría, cuando la contraparte solicita que la persona experta sea una concreta, existiendo recomendaciones para que sea así. En algunos otros casos existe asignación directa por parte del Programa (que la experiencia y conocimientos requeridos se concentren en muy pocas personas, por ejemplo).

Para llegar a la asignación directa, los centros directivos utilizan procedimientos diferentes. Algunos realizan una propuesta directa a la persona experta cuya participación consideran adecuada para el desarrollo de la misión. Otros, sin embargo, abren una convocatoria interna en su página web y/o se envía un correo electrónico a las personas expertas que cumplan el perfil que se busca para,

---

<sup>37</sup> En la actualidad esta remisión se realiza “a modo de goteo” a lo largo de una buena parte del año.

<sup>38</sup> Algunos centros directivos identifican a personas concretas que consideran adecuadas para la realización de la asistencia técnica, las contactan y las proponen su participación. En otros centros se abre una convocatoria interna en su página web y/o se envía un correo electrónico a las personas expertas que cumplan el perfil que se busca para, a partir de ahí, hacer una selección entre las que se presentan.

a partir de ahí, hacer una selección entre las que se presentan.

El producto de esta subfase es un borrador de resolución que contiene la denominación de las AATT que han sido aprobadas, la identificación de las que cuentan con personal experto asignado y los TdR de las AATT a las que no se ha podido asignar una persona experta.

La búsqueda de este personal experto no asignado de manera directa se realiza mediante convocatoria abierta<sup>39</sup>. Durante este periodo, el 60% de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral que se han desarrollado han contado con un experto o experta asignado<sup>40</sup>. No existe una pauta constante año a año, sino que el comportamiento de cada anualidad es diferente.

Se considera conveniente que disminuya la utilización de la asignación directa, limitándola únicamente a los casos en los que así se encuentre establecida, es decir, cuando se trate de una AT continuación de una anterior o cuando, eventualmente, requiera un perfil muy especializado.

Para que se pueda dar difusión a la convocatoria es necesario que se haya definido el perfil de la persona que debería realizar cada AT, ya que forma parte de su contenido. Como ya se decía anteriormente, los TdR del personal experto son tan generales y vagos que es muy difícil determinar el perfil más adecuado para la AT solicitada. La consecuencia es que han de ser los centros directivos quienes lleven a cabo su definición.

Este proceso, en ocasiones, se demora excesivamente en el tiempo. Se sugiere que la definición de estos perfiles se realice durante la reunión de valoración de los proyectos —confeccionando un formato que pueda ser utilizado a modo de *check-list*— de manera que a la finalización de la reunión se cuente ya con toda la información para la firma

y posterior publicación de la resolución. En otras palabras, no se deberían aprobar solicitudes que no cuenten ya con los TdR de la persona experta completados.

El MTIN, a través de la SGRSI, publica y difunde la convocatoria. Para ello utiliza la página web del Ministerio y la intranet. Además, se envía específicamente por correo electrónico a los centros directivos —que ya conocen su contenido, puesto que han participado en la reunión recién descrita—, a la AECID y a los contactos existentes en las CCAA.

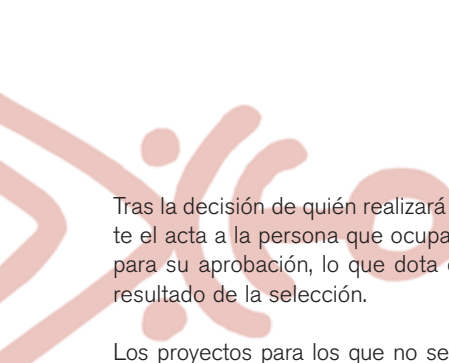
Las personas expertas que estén interesadas en participar en alguna de las AATT envían su currículum vitae (CV) a la SGRSI, quien, tal y como ocurre previamente en el caso de las AATT, los redistribuye según los centros directivos que se vean afectados —porque el contenido de la AT concreta se encuentra dentro de su ámbito de competencias—. No existe un formato definido para los CV.

El funcionamiento de esta fase es el mismo que el de la valoración de las AATT, es decir, los representantes de los diferentes centros directivos analizan los CV que les corresponden y realizan una propuesta de selección de personas expertas para las AATT que les afectan. En general, esta propuesta no es escrita, aunque sí existe alguna excepción de centros directivos que envían su propuesta por adelantado antes de la celebración de la reunión en la que —como en el caso de la aprobación de las AATT— se decidirá sobre la asignación del personal experto. Esta reunión de valoración de los CV cuenta con la misma composición y sistema de funcionamiento, en la práctica<sup>41</sup>, que la descrita en el caso de las AATT.

<sup>39</sup> Conviene no confundirla con las convocatorias que realizan algunos centros directivos para recabar CV que les permitan realizar una asignación directa. El resultado de estas “convocatorias informales o internas” es aportado a la reunión de valoración que se acaba de describir, como cualquier otra asignación directa.

<sup>40</sup> Las AATT enmarcadas dentro del Programa FOIL se han cubierto mediante asignación directa, a excepción del año 2008, en el que un centro directivo realizó una convocatoria interna.

<sup>41</sup> Como se deriva de lo establecido en las resoluciones que autorizan la programación, donde se incluye el párrafo siguiente: “En los supuestos de convocatoria, la selección de los expertos y expertas se realizará por una Comisión que se constituirá a tal fin, y que se registrá de acuerdo con lo que se establece en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, y lo que resulte aplicable de la Ley 4/1999 que modifica parcialmente la anterior. La citada Comisión estará presidida por la subdirectora general de Relaciones Sociales Internacionales del Departamento. Actuarán como vicepresidente/a y secretario/a de Actas funcionarios de dicha Subdirección General, y como vocales, un representante de cada uno de los organismos del Departamento afectados por razón de la especialidad de los proyectos que se vayan a tratar”.



Tras la decisión de quién realizará cada AT, se remite el acta a la persona que ocupa la Subsecretaría para su aprobación, lo que dota de valor oficial al resultado de la selección.

Los proyectos para los que no se encuentra un experto o experta adecuado no se realizan. Lamentablemente, esto se está produciendo cada vez en más ocasiones, bien por falta de candidaturas adecuadas, bien por falta de disponibilidad posterior de los personas que podrían realizarlas. Las personas expertas entrevistadas mencionan de manera casi unánime que el atractivo de la participación en el Programa es fundamentalmente de tipo personal o se mencionan factores de tipo vocacional. También coinciden en señalar que, a pesar de que su participación puede ser considerada una experiencia de aprendizaje, no ha tenido un efecto reseñable en su trayectoria profesional.

Uno de los factores que se pensaba que podía estar incidiendo en el atractivo de la participación de las AATT de manera desigual era el hecho de que el Programa FOIL contase con unas condiciones de retribución más favorables, rompiendo el esquema tradicional, por el que los expertos y expertas únicamente perciben la dieta. Sin embargo, no se han encontrado evidencias sobre este aspecto. Las personas entrevistadas afirman que la compensación económica que han recibido les ha resultado suficiente (aunque también había quien afirmaba que había importantes diferencias de un país a otro), y no parecen existir problemas en este sentido.

Otra cosa es que hayan coincidido en un mismo país personal experto que estaba prestando una AT a través de FOIL y con el Programa de Cooperación Bilateral. En ese caso la percepción de agravio comparativo es evidente, pero no deja de ser sólo una minoría de los casos. Lo que también puede ocurrir es que para las personas que han trabajado en FOIL haya disminuido su atractivo de cara a futuras AATT que se encuentren fuera del ámbito del Programa, ya que las condiciones son objetivamente menos favorables.

### **Confirmación de la disponibilidad de las personas expertas**

La SGRSI debe solicitar a los responsables directos del personal experto asignado a las AATT una comunicación formal de que esa persona se encuentra

disponible para realizarla en las fechas previstas (es lo que informalmente se denomina “conseguir la disponibilidad”). Cuando no se conoce el nombre o localización de aquéllos, la SGRSI se pone directamente en contacto con la persona experta para obtener el dato.

Se percibe que esta cuestión está produciendo problemas durante los últimos años, tanto desde el punto de vista de la ralentización del proceso, como desde el de la negación de la disponibilidad. Dado que en cualquier caso el jefe o jefa directo deberá aprobar la ausencia temporal de la persona experta, se sugiere que se incluya un campo en la solicitud en el que se consigne una especie de “disponibilidad condicionada”, que pueda hacer más ágil el proceso posterior.

Esta exigencia puede tener como consecuencia un menor número de solicitudes, pero puede hacer más probable la obtención de la disponibilidad de aquellas que se reciban. Una vez que se obtiene la disponibilidad, la SGRSI puede comenzar a gestionar el nombramiento del personal experto.

En los primeros contactos con la persona experta es necesario atender tanto a aspectos operativos como técnicos. Entre estos últimos se les facilita el contacto con la contraparte, con el objetivo de que pueda comenzar a preparar su trabajo. Para ello, debe recabar información sobre qué se desea que haga, cómo se desea que lo haga, qué limitaciones existen, con qué medios va a contar y cualquier otro aspecto que se considere relevante para preparar su trabajo de manera que se incremente la probabilidad de que resulte útil para la contraparte. Sin embargo, no se considera que éste sea un aspecto clave para el éxito posterior, aunque sirva para despejar las primeras dudas. Eso sí, en la medida en que se mejore el contenido y la cumplimentación de los TdR, esta tarea será más sencilla y, sobre todo, más útil.

Una vez finalizada esta fase, y tras el proceso administrativo de preparación de nombramientos y comisiones de servicio<sup>42</sup>, todo se encuentra listo para que el experto o experta comience su AT en el marco de este Programa.

---

<sup>42</sup> Estos procesos no se analizan al no ser específicos de este Programa.

## La jornada de cooperación

La SGRSI viene celebrando desde el año 2006 una jornada transversal de coordinación a la que son convocados todas las personas expertas que van a participar en el Programa FOIL. El objetivo que se persigue es que todos y todas conozcan y entiendan el Programa y cuenten con elementos de contexto adicional que les permitan centrar y precisar aún más su programa de trabajo en el terreno.

Su duración suele ser de dos días y en ella se celebran talleres por países y por líneas de actividad. La percepción general es que esta jornada de cooperación es muy útil, ya que facilita el periodo de adaptación por el que pasan los expertos y las expertas una vez que llegan a su país de destino.

De hecho, se recomendaría la realización de esta jornada para todas las personas que participan en el Programa —sean FOIL o no— con este mismo fin. En este caso sería necesario, eso sí, reconfigurar un tanto su estructura y contenidos.

### 4.1.2. El desarrollo del trabajo en el terreno

Los aspectos más relevantes de esta etapa —que es la que da razón de ser al conjunto del Programa— se abordan en diferentes lugares de este documento, bien al hablar de la fase de diseño, bien en la de resultados. Por tanto, en este apartado únicamente se incluyen algunas cuestiones muy concretas.

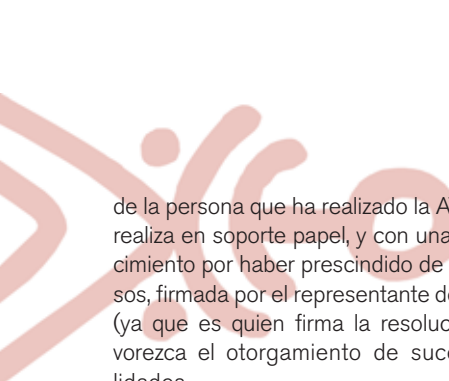
- La recepción del experto o experta en el país corre a cargo de la Consejería de Trabajo o de la OTC (según el caso) y son también ellos los responsables de realizar su presentación ante la contraparte. Esta presentación institucional es realizada por el encargado del Programa FOIL en los casos en los que corresponde.
- A partir de aquí, es en la persona experta sobre quien recae la responsabilidad de hacer el trabajo y de hacerlo de la mejor manera posible. Además de los vinculados al contenido de su AT, su trabajo se materializa en dos o tres productos, según la duración de su permanencia, de los cuales los dos primeros se elaboran en el propio país:

- El primero es el **programa de trabajo**, que debe ser entregado a la Consejería/OTC una vez que han transcurrido las dos primeras semanas de trabajo en la zona. Este plan de trabajo sólo es exigible en el caso de que la duración de la AT vaya a ser superior a dos meses.
- El segundo es el **informe ejecutivo** —que se elabora únicamente en el programa FOIL— que debe ser entregado en la OTC antes de abandonar el país. Este informe contiene una síntesis de las principales actividades desarrolladas por el experto o experta en el periodo de desarrollo de la AT y su objetivo es mantener informada a la OTC, especialmente de cara a sus relaciones posteriores con la contraparte.
- El tercero de los productos se elabora una vez finalizada la AT, ya que se cuenta con un mes de tiempo para entregarlo. Nos referimos al denominado **informe de evaluación**, en el que la persona experta da cuenta del trabajo realizado, de los resultados obtenidos y de las perspectivas de futuro que podría tener esa línea de actuación con esa contraparte.

En la mayor parte de los casos, la persona que desarrolla la AT elabora algún producto —un informe, material formativo, documentos de propuestas concretas, etc.— que es el que realmente constituye el producto material principal de su trabajo.

Curiosamente no hay nada establecido sobre lo que es necesario hacer con el citado informe. Una de sus consecuencias ha sido, por ejemplo, que en los casos en los que no ha sido posible identificar estos productos en alguna de las AATT incluidas en el trabajo en el terreno, la única vía para conseguirlos era el propio personal experto.

Esto sólo es de aplicación, sin embargo, en el caso de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral y no en el Programa FOIL. De todos modos se recomienda en uno y otro caso que se defina qué hacer con los productos finales, una vez que la AT ha finalizado. Lo más sencillo sería realizar la misma distribución que en el caso de la memoria de evaluación. Convendría también darle mayor relevancia al envío al superior directo



de la persona que ha realizado la AT. Si este envío se realiza en soporte papel, y con una carta de agradecimiento por haber prescindido de uno de sus recursos, firmada por el representante de la Subsecretaría (ya que es quien firma la resolución), quizá se favorezca el otorgamiento de sucesivas disponibilidades.

Una vez que el personal experto ha desarrollado su trabajo en el terreno y ha enviado su informe de evaluación, se considera finalizada la AT, por lo que sólo queda pendiente el cierre de la anualidad del Programa.

### 4.1.3. El cierre técnico del Programa

#### Distribución de los informes de evaluación

Entre las preguntas de evaluación que han guiado el proceso evaluativo del Programa de Cooperación Bilateral, se incluía una referida a la adecuación del método de evaluación de los resultados de las AATT. A pesar de que cada experto o experta elabora lo que se denomina "informe de evaluación", no se puede afirmar que exista ningún método.

Los informes de evaluación presentados por el personal experto varían ampliamente en extensión y profundidad de análisis pero en general no permiten comprobar si las AATT han sido útiles a las contrapartes. Las personas expertas proporcionan su opinión sobre las cuestiones que se les plantean y lo hacen con el mayor interés. Sin embargo, la información ofrecida suele ser demasiado escueta y cargada de buena voluntad, sin que las opiniones se sustenten habitualmente en "datos reconocibles". Comentarios del tipo: *"se espera que los resultados sean sostenibles, porque han recibido una buena acogida"*, muestran claramente que no se desea entrar en un análisis real de los factores que pueden estar condicionando la sostenibilidad.

Quizá una buena opción para solucionarlo pudiera ser la desagregación de estos campos en preguntas de respuesta múltiple, que permitieran a la SGRSI construir al menos un indicador por cada criterio de evaluación, de tal modo que la conclusión fuese casi automática. Ello debería ser complementado con alguna pregunta abierta que permitiera

establecer matices, para tratar de enriquecer un poco el análisis.

Si la evaluación se plantease de ese modo, entonces quizá sí se le podría pedir a las contrapartes que realizaran también su propia evaluación. Para facilitar el proceso, seguramente lo ideal sería confeccionar un cuestionario similar a los que se utilizan en los sistemas de gestión de la calidad, de manera que se pudiera obtener información al menos sobre la utilidad percibida de la AT. Otros aspectos a incluir podrían ser su valoración de si la AT atendió las necesidades que tenían, si el tiempo fue el adecuado, si el experto o experta enviado tenía los conocimientos que ellos necesitaban o su satisfacción general. Un cuestionario algo diferente podría ser cumplimentado también por los responsables del Programa en el terreno: las Consejerías de Trabajo y las OTC.

Previsiblemente, en la mayor parte de las ocasiones la respuesta de las contrapartes iba a ser muy positiva, porque o bien suele producirse un cierto compromiso mutuo con el personal experto o bien pueden tener temor de que una valoración negativa tuviera consecuencias para la aprobación de nuevas AATT. De todos modos, puede merecer la pena hacer la prueba. Eso sí, lo que es muy importante es que quien respondiese el cuestionario fuese la contraparte técnica-funcional, ya que es quien va a poder tener una opinión más certera de las fortalezas y debilidades del trabajo realizado.

Algo similar ocurre con las propuestas de continuidad. Sería necesario concretar un poco más la información, de manera que se incrementase la probabilidad de que fuese útil para decidir sobre la conveniencia o no de aprobar futuras solicitudes por parte de la institución donde se ha desarrollado la AT o sobre la que se realiza la recomendación.

Desde el punto de vista del proceso, el personal experto remite a la SGRSI su informe de evaluación, en el siguiente mes tras la finalización de la AT, para su distribución a los mismos agentes que participaron en las fases iniciales (directa o indirectamente). Haciendo un breve repaso:

- Lo envía a los representantes de los centros directivos con competencias en la materia, para su análisis.

- Lo envía a la administración de procedencia del personal experto para su conocimiento.
- Lo envía también a las OTC y Consejerías de Trabajo, en su caso, para su conocimiento, análisis y acción posterior.

Se consideraría conveniente su distribución también a los responsables de las contrapartes —al menos de una parte del informe—, lo que podría hacerse, bien de manera directa, bien a través de la Consejería de Trabajo o la OTC.

Finalmente, también se echa de menos que no se produzca ninguna reflexión común con los representantes de los centros directivos que han participado en fases previas del proceso, no sólo con fines de “aprendizaje de contexto”, sino también para facilitar su tarea y toma de decisiones de años sucesivos. Se considera que sería una actividad “de bajo coste” y alta utilidad potencial.

### La jornada de devolución de resultados

En alguna ocasión —y de nuevo únicamente en el contexto del Programa FOIL— se ha planteado la celebración de otra jornada de coordinación anual, cuyo contenido sería precisamente la devolución de los resultados obtenidos por las personas expertas, para facilitar la obtención de un resultado y una valoración integrada.

Aunque por el momento se ha optado por no llevarla a cabo, debido a dificultades en su gestión, a priori parece una buena opción de cara a la respuesta de las demandas mencionadas. Además del personal experto, a esta jornada deberían acudir también los y las representantes de los centros directivos, con el fin de facilitar su tarea en el año siguiente.

Con el objetivo de no generar una gran carga de trabajo adicional y de no incrementar los costes de manera significativa, se propone que esta jornada se celebre en paralelo con la de preparación de las AATT. De este modo, habría una parte de las exposiciones y talleres en la que las personas que participaron en el año anterior presentasen sus experiencias a los que van a participar en el siguiente. Éste es un método que frecuentemente proporciona muy buenos resultados y que suele generar mucho compromiso entre los y las participantes.

A su finalización, podría tener lugar la reunión de reflexión de los representantes de los centros directivos, quienes contarían de este modo con una información mucho más rica.

## 4.2. Algunas cuestiones transversales en relación con la gestión del Programa

### 4.2.1. Los tiempos de gestión de una convocatoria

En este epígrafe se responde a la pregunta de si los plazos de tramitación son adecuados y, para comenzar, habría que decir que son prácticamente inexistentes. El único que se encuentra realmente definido es el proceso de solicitud. De hecho, en la convocatoria que envía la SGRSI a las Consejerías de Trabajo y las OTC en el mes de diciembre, se indica que las candidaturas de proyectos deben presentarse en el primer trimestre del año. Sin embargo, también se indica que “aquellos proyectos que requieran su realización durante el primer semestre del año deberán ser remitidos lo antes posible”.

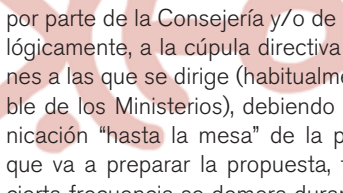
Es decir, que el único plazo existente es, de algún modo, “neutralizado” por la existencia de otro plazo indefinido que se le superpone. A esto se añade que estos tiempos son gestionados, además, de manera flexible. A modo de ejemplo, en el año 2008 se han sometido a consideración incluso las solicitudes recibidas en el mes de abril.

Pero esto no significa que las contrapartes dispongan de todo ese tiempo para preparar sus candidaturas. En la práctica, el periodo se reduce a aproximadamente dos meses (como ocurre, por ejemplo, en México<sup>43</sup> y Costa Rica), uno de los cuales es el mes de diciembre, tradicional mes vacacional para la mayor parte de las Administraciones de los países de América Latina. Y en ocasiones el tiempo se reduce más, ya que la remisión de la convocatoria

---

<sup>43</sup> En México, en 2007, las contrapartes recibieron la convocatoria el 27 de noviembre y tenían de plazo hasta el 31 de diciembre para la presentación de solicitudes.





por parte de la Consejería y/o de la OTC se realiza, lógicamente, a la cúpula directiva de las instituciones a las que se dirige (habitualmente al responsable de los Ministerios), debiendo llegar esa comunicación “hasta la mesa” de la persona o equipo que va a preparar la propuesta, trayecto que con cierta frecuencia se demora durante un tiempo.

No obstante, los equipos técnicos habitualmente conocen la convocatoria y saben aproximadamente el momento del año en el que se produce, por lo que ellos mismos reconocían que las quejas recogidas referidas al escaso tiempo disponible para preparar las propuestas pueden considerarse en la mayor parte de los casos meras excusas.

La mayor parte de las solicitudes llegan a la SGRSI en febrero o marzo. Hasta ese momento, las contrapartes han presentado sus solicitudes a la Consejería de Trabajo y en ésta se revisan, si bien no en todos los casos con el mismo grado de profundidad y no siempre dejando constancia de la revisión. En ocasiones, cuando la solicitud o propuesta necesita algún tipo de modificación o ajuste, el responsable de la Consejería se pone en contacto con la contraparte para que realice los cambios necesarios, lo que dilata el tiempo de tramitación<sup>44</sup>. En algunos países, a medida que se van teniendo solicitudes finalizadas se van enviando a la SGRSI.

Llama la atención que, a pesar de la revisión de la Consejería, se remiten a la SGRSI la totalidad de las solicitudes, incluso en los casos en los que se acompaña una propuesta de desestimación. A pesar de que se producen algunas excepciones, el comité de valoración de las propuestas sigue, en general, el criterio de las Consejerías<sup>45</sup> —cuando éste se ha enviado por escrito—, especialmente en lo que se refiere a la denegación de las asistencias informadas de manera desfavorable. Esto significa que, en la práctica, no sería necesario el envío de estas propuestas, pudiendo remitirse únicamente aquellas que son apoyadas por las Consejerías.

Otro de los puntos del proceso en el que parecen estarse produciendo demoras innecesarias es en la definición de las personas que deberían desarrollar las AATT que se pretende cubrir mediante convocatoria abierta. Como se decía, esta definición debería venir, en teoría, ya cumplimentada junto con la solicitud, pero realmente las contrapartes no tienen capacidad para hacerlo, y menos en términos que sean comprendidos en su totalidad desde aquí (la terminología utilizada es diferente, las especializaciones también pueden serlo, etc.). Ya se ha sugerido la transformación del modelo de TdR del perfil de los expertos y expertas, de manera que se incremente la probabilidad de que la información proporcionada pueda resultar útil, hasta el punto de que la definición del perfil del personal experto pueda realizarse, incluso, durante el transcurso de la reunión de valoración de las propuestas.

En ocasiones, el proceso de búsqueda y selección de personas expertas parece que también podría haberse realizado en menos tiempo. Alguno de los centros directivos está haciendo un esfuerzo de diversificación del grupo de personas que participan en las AATT y, para ello, han puesto en marcha procesos de reclutamiento de candidaturas y de selección de CV con cierto nivel de sofisticación. El problema es que la mejora que puede obtenerse por esta vía pierde valor por el hecho de que el proceso se demora más en el tiempo. Habría que analizar las posibilidades de fundir estos procesos de búsqueda de candidaturas y de selección de las más adecuadas con el proceso de convocatoria abierta, de manera que se aprovechen las ventajas de las mejoras propuestas sin que se produzcan retrasos innecesarios.

Otra cuestión mejorable es el largo periodo que transcurre entre la asignación directa del personal experto y la publicación de las convocatorias abiertas, lo que contribuye a la ralentización del proceso de gestión del Programa. Por ejemplo, durante la anualidad 2007, la resolución inicial tuvo fecha de 26 de marzo y en ella se incluyeron AATT con personas ya asignadas, pero no fue hasta el 22 de mayo, dos meses después, cuando se publicó la convocatoria abierta para cubrir los proyectos con personas expertas. En 2008, por su parte, en la resolución de 18 de enero se asignaron directamente personas expertas a tres AATT y en una

---

<sup>44</sup> No obstante, el estado de desarrollo con el que llegan algunas de las propuestas hace pensar que no siempre se lleva a cabo la revisión por parte de la Consejería.

<sup>45</sup> De hecho, en los pocos casos en los que no se ha tenido en cuenta, las Asistencias Técnicas desarrolladas han tenido malos resultados.

resolución adicional de 19 de febrero se asignaron directamente expertos y expertas a otras 32 AATT. Sin embargo, no fue hasta casi cuatro meses después, el 2 de junio, cuando se publicó la convocatoria abierta para cubrir los proyectos restantes.

Hay otras cuestiones aún que merece la pena mencionar. La primera de ellas es el proceso de otorgamiento o denegación de “la disponibilidad”, es decir, el permiso explícito y por escrito del jefe directo de la persona seleccionada para llevar a cabo la AT. No ha sido posible determinar el tiempo medio de respuesta a la petición de la SGRSI, pero la percepción de esta institución es que en un buen número de ocasiones no se obtiene respuesta y que es necesario insistir repetidas veces.

La última cuestión no tiene que ver con plazos de realización de actividades, sino con el momento en el que se producen y tiene que ver con la percepción recogida por algunas contrapartes. Se nos ha mencionado que no les resulta fácil comprender la razón por la cual transcurre un tiempo tan prolongado entre el momento en que envían la solicitud —que en la mayor parte de los casos suele ser enero o febrero— hasta que el personal experto llega al país, lo que suele producirse en el último cuatrimestre del año.

Se ha mencionado también que el momento de desarrollo de las AATT no es el mejor, ya que durante los últimos meses del año suele producirse una punta de trabajo. De hecho, se llega a proponer la alternativa de que las AATT estén centradas en los meses de junio a agosto. La verdad es que este periodo quizá sea también mejor para la Administración española —al menos en algunos casos—, así que puede merecer la pena dedicar un tiempo a analizar las posibilidades de “trasladar” la gestión del programa en el tiempo.

Finalmente, en el caso de AATT que requieran continuidad, el periodo de realización —octubre a diciembre— suele coincidir prácticamente con el periodo de solicitud —noviembre a diciembre— lo que impide comprobar si se han producido mejoras —más bien hace inviable que se hayan producido—, así como si el Gobierno del país socio mantiene el compromiso de apoyo a esa línea de trabajo.

### 4.2.2. La comunicación con las contrapartes

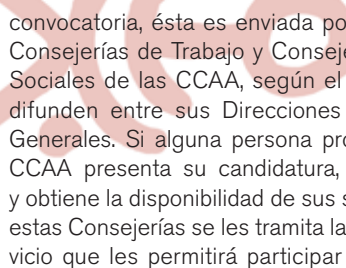
Éste es un programa que presenta muchas peculiaridades según el país en el que se desarrolle y cuál sea “el estilo” de la persona que se encuentre allá al frente de la gestión. Eso es un hecho y es, además, muy difícil intervenir sobre él. Sin embargo, convendría garantizar que se cumplen unos mínimos, que son irrenunciables para la Administración española. A título de ejemplo se pueden mencionar los siguientes:

- Que se comunica la existencia de la convocatoria a todas las entidades a las que hay que comunicarlo.
- Que la información que se proporciona es homogénea y que no hay ningún dato importante que se deja de mencionar.
- Que se comunica a la contraparte el resultado de su solicitud, tanto si ha sido favorable como si no lo ha sido.
- Si fuese posible, que se comunican las causas de denegación cuando ésta se produce.

En fin, que si parece inevitable que en este Programa se produzcan ciertas dosis de discrecionalidad, deberían establecerse unos “mínimos de seguridad” que garanticen que éste se gestione con el máximo de equidad posible. Medidas como elaborar unas bases reguladoras, o al menos un documento informativo que describa el Programa, proporcionar algunas orientaciones a los responsables del programa en el país o definir un cierto procedimiento para algunas actividades que quedan a la discrecionalidad del responsable del Programa en el terreno, pueden ser de bastante utilidad en esta línea.

### 4.2.3. Accesibilidad para el personal de CCAA y EELL

Como se ha indicado, las AATT para las que no se encuentra un experto o experta mediante la asignación directa se cubren mediante la convocatoria abierta realizada por la SGRSI a la que se pueden presentar personas que trabajan en la Administración Pública y que se encuentran en situación de servicio activo. En el marco del proceso de difusión de cada



convocatoria, ésta es enviada por la SGRSI a las Consejerías de Trabajo y Consejerías de Asuntos Sociales de las CCAA, según el caso, quienes la difunden entre sus Direcciones Provinciales y/o Generales. Si alguna persona procedente de una CCAA presenta su candidatura, es seleccionada y obtiene la disponibilidad de sus superiores, desde estas Consejerías se les tramita la comisión de servicio que les permitirá participar en el Programa.

Pero esto solamente ocurre en aproximadamente un 20% de los casos, como se vio en capítulos anteriores. En el caso de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN, el personal experto de las CCAA son seleccionados aproximadamente en la mitad de los casos mediante asignación directa y en la otra mitad mediante la convocatoria abierta. En el Programa FOIL son seleccionados siempre por asignación directa, bien porque ya son conocidos por haber participado en el Programa anteriormente bien por haber sido transferidos a las CCAA desde uno de los centros directivos del MTIN.

La baja participación de los expertos y expertas autonómicos en el Programa puede deberse a que no existe una coordinación con las CCAA, más allá del envío anual de la convocatoria antes citado. La mayor parte de las personas expertas consultadas provenientes de las CCAA habían conocido el programa a través de las páginas web del Ministerio y no mediante la difusión autonómica. Y es que hoy por hoy no hay ningún modo de garantizar el proceso de difusión de la convocatoria entre el personal de la CCAA y, como es lógico, tampoco el modo en el que se realiza.

No se cuenta con el dato del número de trabajadores de las Administraciones autonómicas que se presentan a la convocatoria general, ni con el de cuántos son seleccionados, así que no podemos conocer si las "tasas de éxito" en la selección de unos y otros son diferentes. Tampoco conocemos cómo se comporta la concesión/denegación de la disponibilidad en el caso de estas personas. Eso significa que no se puede determinar que la única causa de la baja participación sea la baja difusión de la convocatoria, ya que puede estar actuando también la concesión o no del permiso para participar por parte de sus superiores.

Y si esto ocurre en el caso de las CCAA, la situación es aún peor en el caso de las EELL. Su participación en AATT ha sido meramente testimonial (cinco casos de un total de 281). Además, ni siquiera se realiza difusión de la convocatoria, ya que no existe un interlocutor único. Quizá se podrían explorar nuevas vías para dar a conocer la convocatoria entre las EELL.

## 4.3. La coordinación entre actores

### 4.3.1. Relación entre las Consejerías de Trabajo y las contrapartes

Según se ha podido comprobar, en los países donde se ejecuta el Programa de Cooperación Bilateral existe una relación fluida entre las Consejerías de Trabajo y las contrapartes. Esta relación es la que hace que, año tras año, se reciba un alto volumen de solicitudes de AATT y es también la que permite la valoración de la pertinencia y oportunidad de las solicitudes por parte de las Consejerías.

Hay que mencionar, sin embargo, que este conocimiento no es uniforme y que se hace más fuerte en relación con las Administraciones laborales, en general, y de empleo y formación, en particular. En el resto de los casos, la variabilidad es más grande y se encuentran desde casos en los que el conocimiento es amplio y profundo, hasta otros en los que prácticamente no existen relaciones institucionales. Cuando esto ocurre, las instituciones no suelen presentar solicitudes o lo hacen muy escasamente.

Volviendo a la valoración de las propuestas, los criterios que se utilizan, como se ha indicado, no son homogéneos y varían de una Consejería a otra. A título de ejemplo, se utilizan criterios como la adecuación de la solicitud a las necesidades de la contraparte —a las necesidades que son conocidas por la Consejería—, la integración de la solicitud en una política más amplia, de manera que no se trate de una idea improvisada o aspectos políticos sobre la conveniencia de hacer una Asistencia Técnica en un área determinada en un momento concreto. Criterios como éstos sólo se pueden

valorar adecuadamente si existe un conocimiento amplio de las contrapartes en cada país<sup>46</sup>.

Ya se mencionaba anteriormente que en el trabajo en el terreno se ha podido comprobar la intensa relación existente entre una valoración negativa de la Consejería de Trabajo y unos resultados negativos en las AATT<sup>47</sup>, lo que significa que, al menos en lo que se refiere a las desestimaciones, la valoración procedente de la Consejería debería darse como válida sin ulteriores análisis.

Además, y en línea con lo ya mencionado en el caso de la comunicación, se debería de homogeneizar el proceso de valoración de solicitudes, de manera que se tengan en cuenta criterios similares en todos los países.

Finalmente, y como también se ha apuntado ya, las contrapartes no realizan ninguna valoración de los resultados obtenidos mediante la AT ni sobre su nivel de satisfacción con ella. Sin embargo, y según los resultados del trabajo en el terreno, se ha constatado que en algunos casos los representantes de las contrapartes sí comentan a la Consejería sus impresiones sobre las AATT desarrolladas, aunque sólo lo hagan verbalmente.

### 4.3.2. Coordinación entre las Consejerías de Trabajo y las OTC

La coordinación entre los y las representantes de la OTC y de la Consejería es fundamental en el Programa de Cooperación Bilateral, con el fin de que:

- Las propuestas que finalmente llegan a la sede del Ministerio no se encuentren repetidas.
- Las propuestas sean coherentes con la política de cooperación española y con su plasmación en ese país en concreto.

<sup>46</sup> Tampoco se puede dar por válida, sin más, la afirmación de que las solicitudes de las contrapartes sean valoradas por las Consejerías. En ocasiones se afirma que esto es así, pero no se ha podido encontrar ninguna evidencia que lo confirme; por otro lado llegan algunas solicitudes de tan baja calidad técnica, que cuesta creer que hayan sido valoradas por la Consejería.

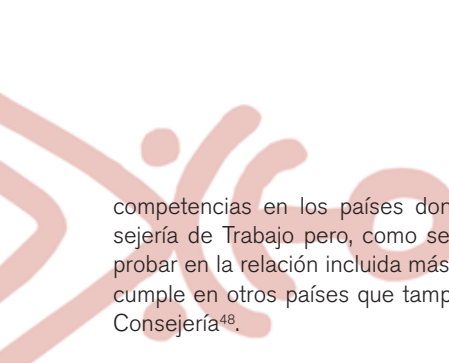
<sup>47</sup> Lo que no significa necesariamente que una valoración positiva se traduzca en resultados positivos.

- A la llegada del personal expero, ambas instancias se encuentren informadas, no sólo de su llegada, sino también de cuáles son los objetivos de la AT, con qué contraparte va a trabajar, durante cuánto tiempo y cualquier otro aspecto que se considere relevante.

Sin embargo, la asignación de responsabilidades en el proceso de detección de necesidades y de cumplimiento de modelos de TdR y de perfil de los expertos y expertas no es inequívoca. La SGRSI, en la comunicación de apertura de la convocatoria que envía a las Consejerías de Trabajo y las OTC indica que espera que éstas “contactarán y cooperarán”, con el fin de evitar que se produzcan duplicidades y descoordinaciones. No obstante, no existe ningún mecanismo formalizado de coordinación, quedando su profundidad y extensión al buen criterio de ambas partes. Lo que hace que se produzcan diferentes situaciones en los distintos países:

- En el caso de Venezuela, República Dominicana, Colombia y México, la detección y valoración de solicitudes es realizada por la Consejería de Trabajo, que mantiene informada de todo el proceso y de los proyectos que son aprobadas a la OTC.
- En los países en los que no existe Consejería de Trabajo, como Bolivia, es la Consejería que se encuentra en otro país —en este caso la Consejería de Trabajo de Perú— la que se encarga del proceso. Es decir, no se ha encontrado ningún caso en que sea la OTC la encargada de la detección de solicitudes para este Programa.
- En algunos casos, como en Perú, la detección y valoración de las solicitudes de AT se realiza conjuntamente entre la OTC y la Consejería de Trabajo.
- En el caso de Ecuador, hasta 2005, año en que se crea la Consejería de Trabajo, era la OTC la encargada de difundir la convocatoria entre las contrapartes, valorar los proyectos y realizar la gestión de las AATT aprobadas. Desde 2005 el Programa se gestiona de manera conjunta, aunque la OTC ha perdido protagonismo y casi todo su papel.

Al ser un modelo de cooperación bilateral centrado en el ámbito sociolaboral, las Consejerías de Trabajo son las que fundamentalmente gestionan el Programa en el terreno. En teoría las OTC tienen



competencias en los países donde no hay Consejería de Trabajo pero, como se ha podido comprobar en la relación incluida más arriba, ello no se cumple en otros países que tampoco disponen de Consejería<sup>48</sup>.

En general, todas las Consejerías de Trabajo mantienen informadas a las OTC de su país de los proyectos que se solicitan y de los que se aprueban, aunque el grado de colaboración y coordinación efectiva depende de la sintonía que exista entre las dos instituciones en cada país. La comunicación no parece ser demasiado efectiva tampoco en esta ocasión porque, en general, las OTC afirman desconocer con detalle el funcionamiento de este programa de cooperación.

### 4.3.3. Papel de la AECID en el Programa FOIL

El FOIL responde a una iniciativa de la AECID, del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y de los Ministerios de Trabajo, los Ministerios de Educación y los Institutos de Formación Profesional de cada uno de los siete países beneficiarios; así como instituciones regionales: el Consejo de Ministros de Trabajo Centroamericano, la Comisión Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) y la Red Centroamericana de Institutos de Formación Profesional.

El sistema de funcionamiento del Programa<sup>49</sup> define un esquema de organización que establece los niveles de decisión y responsabilidad de los órganos implicados, así como el establecimiento de los mecanismos de ejecución y administración del programa.

Hasta hace muy poco, la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe de la AECID ostentaba la Secretaría Ejecutiva del Programa y tenía la competencia de la dirección, programación y seguimiento del mismo en la sede central de la AECID. Para dar cumplimiento a estas funciones, fue designada una funcionaria como secretaria ejecutiva del Programa Regional.

La CECC es la contraparte ejecutora y responsable ante la AECID del Programa FOIL en su conjunto.

Todo esto significa que quizá la pregunta no deba ser cuál es el papel de la AECID en el Programa FOIL, ya que es un papel central, sino cuál es el papel del MTIN y qué instancias de coordinación existen entre ambos.

En este sentido el Reglamento de Gestión establece que el MTIN de España forma parte del Comité Regional de Dirección y del Grupo de Trabajo Interinstitucional:


- El **Comité Regional de Dirección** es el órgano de máxima decisión política y tiene como funciones principales aprobar los documentos de formulación de los proyectos nacionales y la matriz de ejecución del Programa Regional, aprobar los respectivos Planes Operativos Anuales (POA) regionales y nacionales, dar el visto bueno a los resultados obtenidos por el POA del ejercicio anterior y definir las orientaciones para el seguimiento y la evaluación.
- El **Grupo de Trabajo Interinstitucional** es el órgano asesor y consultivo que promueve la coordinación entre las instituciones españolas relacionadas con el Programa.

Luego al MTIN le corresponde participar en las tareas de formulación, planificación, seguimiento y evaluación del programa, es decir, cuenta con un papel primordial del Programa, aunque no le corresponda su dirección.

Efectivamente, se ha podido constatar que el antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España participó en la formulación del Programa y en el diseño de su Plan de Acción. Además, desde su puesta en marcha ha proporcionado, con sus propios fondos, las AATT que se han ejecutado en los ámbitos regional y nacional, de manera que su experiencia ha constituido el eje de los diseños técnicos demandados por los beneficiarios. Ello sin duda le otorga un papel central en la ejecución satisfactoria de este Programa. Sin embargo, según la información recogida, el reglamento de gestión del Programa FOIL no llegó a aprobarse y los mecanismos previstos de seguimiento y evaluación, en los que debía participar el MTIN, no han llegado a ponerse en marcha.

<sup>48</sup> Lo que no significa que la OTC no desarrolle funciones de acogida del personal experto a su llegada al país o de apoyo a lo largo del proceso.

<sup>49</sup> Reglamento de Gestión del Programa FOIL, perteneciente al Programa Regional de Cooperación con Centroamérica. Este Reglamento no llegó a aprobarse.



**5** Análisis del tercer nivel: resultados de las intervenciones

# 5

## Análisis del tercer nivel: resultados de las intervenciones

### 5.1. Contextualización de los resultados

Antes de entrar en el análisis de los resultados propiamente dichos, se desean formular algunas consideraciones respecto a la relevancia del Programa en su conjunto. Y es que en él conviven casos muy diversos.

Hay países en los que se menciona que el Programa incide de manera importante en el estrechamiento de los lazos entre instituciones homólogas, que permite dar a conocer los sistemas y modelos españoles entre las administraciones latinoamericanas o que contribuye a la consolidación de buenas relaciones políticas y comerciales entre España y los países socios. Como consecuencia, España obtiene una mayor presencia y reconocimiento en la región, lo que permite que se abran vías de colaboración con los países socios a nivel bilateral. Siendo estos objetivos importantes, no parecen muy centrales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y ni siquiera para el fortalecimiento institucional.

Hay otros países, por el contrario, en los que el Programa muestra un perfil más bien bajo, cuenta con poca visibilidad entre los responsables institucionales y en los que la incidencia es sólo relativa.

En uno y otro caso, sin embargo, se pueden rescatar experiencias valiosas, en las que realmente se ha contribuido al desarrollo institucional de las contrapartes, y que han obtenido unos resultados que se han consolidado en el tiempo.

Desde el punto de vista de la Administración española, por su parte, éste es un Programa más bien pequeño, que ha ido perdiendo relevancia con el paso de los años. Es también un Programa que ha de “competir” con el resto de actividades internacionales

que desarrollan los centros directivos del MTIN —que, en algunos casos, son muy amplias— y con el conjunto de la cooperación internacional, cuyo titular es el MAEC.

Pero de nuevo hay que decir que, de vez en cuando, se siguen consiguiendo buenos resultados y auténticos impulsos a líneas de fortalecimiento de las administraciones sociales y laborales latinoamericanas. Quizá el análisis a realizar debe tener más que ver con cuáles son los puntos que hay que fortalecer para incrementar la probabilidad de que los casos como éstos sean cada vez más frecuentes. Es con ese enfoque con el que ha sido realizada esta evaluación de resultados.

### 5.2. Para qué sirven las Asistencias Técnicas del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN

Es difícil responder a esa pregunta de manera inequívoca, ya que existe poco material escrito que dé cuenta de los resultados que se obtuvieron. En concreto:

- Los denominados “informes de evaluación” que realizan los expertos y expertas que participan en las misiones del Programa se limitan habitualmente a describir —o, incluso, sólo a enumerar— las actividades desarrolladas. En algún caso puede accederse también a los informes y productos entregados, en forma de diagnósticos, proyectos, material formativo, etc.
- En las entrevistas realizadas, la mayoría de los expertos y expertas reconoce que no tienen conocimiento de si finalmente su trabajo produjo algún cambio o tuvo algún resultado.

- En ningún lugar se produce una recogida sistemática de los productos que se elaboran, como los informes de diagnóstico o cualquier otro producto que se entregue a la contraparte.
- Las contrapartes no elaboran ningún tipo de informe para dar cuenta de lo realizado, a partir de la AT. Tampoco cuentan con ningún compromiso de utilización de los productos o de aplicación de los conocimientos adquiridos a través de las AATT.
- Las Consejerías de Trabajo y las OTC que han sido entrevistadas también manifiestan su desconocimiento, al igual que ocurre en la mayor parte de los centros directivos del MTIN.

La consecuencia directa es que sólo se tiene constancia de la existencia o ausencia de resultados en los tres países en los que se ha realizado el análisis en el terreno (Ecuador, México y Costa Rica), siendo países que, a su vez, muestran unos perfiles bastante diferentes entre sí. Como resumen, podría decirse que la contribución del Programa a mejorar el desempeño y los resultados de las contrapartes del MTIN ha sido parcial. De las 16 AATT analizadas, siete han producido resultados que se han consolidado —procedimientos, programas, servicios—, tres han difundido el modelo español en alguno de los ámbitos de actuación del Programa y el resto no ha producido resultados en la contraparte.

Obviamente, no se pueden extrapolar las conclusiones de un análisis de caso al conjunto del Programa, pero, aun así, que se hayan conseguido resultados que se han consolidado en casi la mitad de los casos, es un dato muy alentador. Para moderar este dato, cabe destacar que los resultados que se han consolidado con frecuencia no coincidían con aquellos a los que se suponía que el Programa iba dirigido y los resultados no se podían atribuir en exclusiva al Programa de AATT o han sido parciales. Con todo, no es un mal dato, dado el tipo de instituciones con las que se trabaja y la poca entidad real de las AATT.

Cabe citar algunos de estos resultados, a título de ejemplo:

#### En México

- Existencia de un programa de difusión de prácticas seguras entre empresas y organizaciones de trabajadores del sector agropecuario. El Programa

se desarrolla por la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en colaboración con la Universidad de Chapingo.

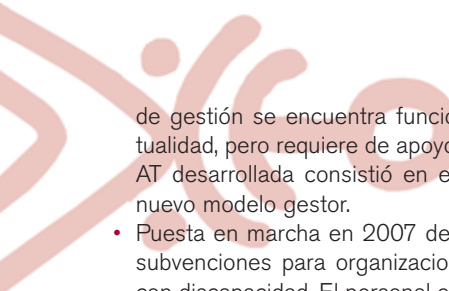
Este Programa es fruto de las cinco AATT que ejecutó el mismo personal experto, entre los años 2001 y 2006, en las que realizó un diagnóstico de la situación, diseñó la estrategia de actuación, capacitó a un grupo de profesores y ayudó a implementar un seminario sobre buenas prácticas en el sector agrícola que culminaría el ciclo de Asistencias Técnicas.

- Se ha puesto en marcha un programa de asesoramiento a trabajadores temporales mexicanos en España, a raíz de una visita técnica realizada, en 2008, por dos personas de la Coordinación General de Empleo de la STPS. Durante la visita al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), se les explicó el marco jurídico en el que se inserta el memorándum de entendimiento en materia de flujos migratorios firmado entre España y México, se les mostró el catálogo ocupaciones de difícil cobertura, cómo surgen las vacantes, cuáles son los medios de difusión y cómo se cubren. En la Subdirección de Coordinación y Gestión de Flujos Migratorios y en la Tesorería General de la Seguridad Social les expusieron el marco de regulación de la Seguridad Social, el sistema de beneficios por desempleo y el sistema de pensiones existentes en España.

#### En Ecuador

- En 2003 se redactaron —con el apoyo de personal experto español— dos normas relativas a la investigación de accidentes laborales, que actualmente son de aplicación. Esta actividad no se encontraba entre las actividades previstas en la AT.
- Existencia de un centro de día para los españoles y españolas mayores residentes en Ecuador, al que pueden acceder adultos mayores ecuatorianos. Esta actividad, de nuevo, no estaba prevista en el marco de la AT desarrollada en 2005, pero el experto o experta colaboró en el primer diseño y proporcionó asesoramiento sobre su puesta en marcha.
- Implantación en 2006 de un nuevo sistema de gestión de los Centros de Protección a las Personas con Discapacidad, que permitió pasar de un modelo asistencialista a otro dirigido a la integración sociolaboral de estas personas. Este sistema





de gestión se encuentra funcionando en la actualidad, pero requiere de apoyos adicionales. La AT desarrollada consistió en el diseño de este nuevo modelo gestor.

- Puesta en marcha en 2007 de un programa de subvenciones para organizaciones de personas con discapacidad. El personal experto proporcionó formación tanto a las personas que debían gestionar el Programa como a parte de las instituciones beneficiarias y colaboró en el diseño de los instrumentos y soportes necesarios para el funcionamiento del Programa (fichas de formulación de proyectos, modelos de convenio y fichas de seguimiento y evaluación). Sigue existiendo una Maestría en Seguridad y Salud Laboral que forma a profesionales que trabajan en las empresas del país y que se diseñó en el marco de una Asistencia Técnica que tuvo lugar en 2003. En este caso, sin embargo, conviene mencionar que se ha producido también algún resultado no esperado<sup>51</sup>.

## En Costa Rica<sup>52</sup>

- Modernización de la Dirección General de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El documento generado en el transcurso de la AT ha sido utilizado como plan estratégico de dicha Dirección General y ha sido asumido por los equipos de dos gobiernos consecutivos desde 2004. Las propuestas formuladas por el personal experto se han materializado en un cambio en el organigrama de la Dirección General de Pensiones, orientado a la modernización de la institución, y se ha dotado a parte de la institución de los recursos materiales, humanos y tecnológicos necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas.

De manera particular, las AATT que han consistido en la realización de seminarios o en misiones de las personas expertas con un alto componente de formación son muy valoradas por las contrapartes, aunque

en la mayoría de los casos sus resultados son intangibles y difícilmente comprobables. En general, no se tiene constancia de que como consecuencia de ellas se hayan puesto en marcha programas concretos.

Una de las principales razones por las que esto es así, es que los seminarios se utilizan fundamentalmente para dar a conocer los sistemas y modelos españoles, que son difícilmente aplicables a otras realidades (indudablemente, pueden actuar como inspiradores o pueden proporcionar algunos elementos que sean posteriormente utilizados). Es decir, el país socio conoce la experiencia española, pero luego tiene que adaptarla a su propia realidad y con mucha frecuencia no tiene los conocimientos o los medios necesarios para hacerlo. En ocasiones incide también otro factor, que es la coexistencia de programas de cooperación de otros países, cuyos modelos “compiten” con los españoles. En consecuencia, las instituciones del país socio deciden cuál de ellos se adapta mejor a sus circunstancias o cuáles les resultan más atractivos.

En general estas AATT sirven para que los países socios se sensibilicen de la importancia de poner en marcha determinados programas o de llevar a cabo reformas institucionales. Puede ser especialmente importante el apoyo a su consolidación mediante la realización de actuaciones específicas, de las que, quizá, la más inmediata sea la realización de una nueva misión. En este sentido, se pueden mencionar algunas AATT que parecen haber producido avances en la sensibilización sobre la importancia de determinados temas:

- Difusión del sistema de seguridad social y de pensiones español en los países de Latinoamérica a través de los cursos que se imparten en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, centro ubicado en México.
- Difusión del modelo español para la resolución extrajudicial de los conflictos laborales individuales y colectivos, en México.
- Difusión y sensibilización sobre los procesos de negociación colectiva en España, en Ecuador.

Pero si casi la mitad de las AATT han tenido algún tipo de resultado, eso significa que algo más de la mitad no ha tenido ninguno. Se ha podido constatar que en algunas contrapartes no queda huella

---

<sup>50</sup> En la actualidad, y con la desaparición de esta Subdirección, ha asumido sus funciones la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe.

<sup>51</sup> Su titularidad ha pasado del sector público al privado. Este cambio está relacionado por un lado con el éxito que ha tenido el máster y por otro con la necesidad de obtener fondos para su sostenibilidad. En la actualidad, las altas tasas de matrícula permiten cursarlo sólo a aquellas personas o instituciones que pueden permitírselo, aunque es cierto que existe un número de becas.

<sup>52</sup> En este caso se han exceptuado los resultados obtenidos a través del Programa FOIL, que serán tratados aparte.

de los eventuales resultados de las AATT desarrolladas, ni de los productos tangibles que fueron elaborados por el personal experto mencionados en ocasiones en su informe de evaluación, tales como diagnósticos de situación, recomendaciones sobre aspectos concretos o, incluso, el diseño de proyectos y programas para su implementación posterior. En algunos casos ni siquiera se recuerda que la AT haya tenido lugar. Entre las razones que contribuyen a este “olvido” se encuentran la falta de sistematización de los resultados, los cambios en el personal técnico de la contraparte o la inexistencia de apoyo político a la iniciativa en la que colaboró la persona experta.

En algunos casos la existencia de un aparente “desorden competencial” —o, al menos, una falta de correspondencia entre la distribución competencial de las instituciones de los países socios y la española— ha tenido como consecuencia algunas confusiones y desajustes, con la consecuencia de que no se produjeran resultados aprovechables.

Se ha podido comprobar que alguna AT respondía más a una necesidad política puntual, surgida a partir de una situación coyuntural, que a una necesidad planteada de forma adecuada a partir de criterios técnicos. Como consecuencia, el desarrollo de la AT no se pudo ajustar a las necesidades reales de la institución y no se produjeron resultados.

Finalmente, otra de las causas que se han identificado para la inexistencia de resultados es la escasa duración de algunas AATT, que no ha permitido que el personal experto pudiera elaborar productos completos para la contraparte.

### **Resultados de las Asistencias Técnicas enmarcadas en el Programa FOIL**

Ya se ha dicho repetidamente que ésta no es la evaluación del Programa FOIL, así que el análisis de los resultados de las AATT enmarcadas en él debe ser entendido en la medida en que éstas contribuyen parcialmente a los resultados del Programa FOIL, es decir, como actividades parciales en el marco de un programa más general con una estructura y dinámica propias.

Como se ha explicado, dentro del Programa FOIL existen dos niveles de actuación, el regional y el nacional, y en ambos existen instituciones diferenciadas susceptibles de ser contraparte de AATT del MTIN.

En el **nivel regional**, el impacto de las AATT del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN ha sido destacado por todas las personas entrevistadas y el análisis realizado lo ha corroborado. Los informantes han destacado de forma recurrente el impulso que generan estas AATT en las distintas fases del Programa FOIL, ubicándolas como hitos clave desencadenantes de nuevas tareas que cada proyecto e institución han de continuar para alcanzar los resultados previstos, de tal manera que, una vez que una AT finaliza, las contrapartes continúan desarrollando un programa de trabajo como consecuencia de la misma, que se desarrollará hasta que tenga lugar la siguiente AT, en caso de que se considere necesaria.

Por tanto, en este caso se supera la dimensión de la AT individual, de manera que se puede considerar que cada una de ellas permite obtener resultados parciales sobre actividades más amplias, contribuyendo así a la producción de los resultados del Programa en su conjunto. Así, si FOIL se plantea la puesta en marcha de un programa concreto, una AT puede dirigirse a realizar el diagnóstico previo para recabar información que facilite su diseño.

Estas AATT han contribuido al fortalecimiento del SICA —fundamentalmente de la CECC y del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana— de la siguiente manera:

- Contribuyendo a la implantación de un Observatorio Regional de Mercado de Trabajo y creando una Red de Observatorios Nacionales del mercado de trabajo. Ello permite aportar información útil y comparable a las instituciones encargadas de poner en marcha políticas en materia de trabajo en cada país. Además, se considera un elemento necesario para la toma de decisiones coordinadas a nivel regional en esta materia, a través de los organismos competentes para ello.

- Facilitando la puesta en marcha de actuaciones coordinadas en la Red de Institutos de Formación Ocupacional, que han obtenido resultados concretos en:
  - La actualización y armonización de los diseños curriculares y las normas técnicas de certificación de competencias en un grupo de ocupaciones consideradas prioritarias.
  - La utilización de herramientas metodológicas comunes para la elaboración de las normas técnicas de capacitación laboral. Aunque aún no se utilizan en todas las instituciones nacionales encargadas de ello, la Red de Institutos de Formación Ocupacional ha alcanzado el compromiso para hacerlo.
- Apoyando la puesta en marcha y el mantenimiento de un portal de inserción laboral a nivel regional (<http://www.empleo-foil.oit.or.cr>). Por el momento es difícil conocer su impacto, ya que ha sido lanzado en agosto de este mismo año. Este portal contiene un centro de documentación sobre formación y empleo y vínculos a los sitios web de las instituciones nacionales de referencia en esta materia.

Se ha destacado también, como un resultado intangible, la contribución de las AATT sobre el aumento de la confianza entre las instituciones, la creación de dinámicas de trabajo compartidas y el compromiso en el proyecto de integración centro-americana.

De manera muy breve, en el **nivel nacional**, las AATT se han prestado en el Instituto Nacional de Formación y en distintos departamentos del Ministerio de Trabajo y los servicios de empleo de cada país. En el caso concreto de Costa Rica, sin embargo, parte de las AATT que se asignan al país se dirigen, en realidad, a objetivos regionales, y éstas son las que han sido objeto de análisis en el terreno en el marco de esta evaluación.

A modo de reflexión sobre la eficacia global del Programa de Cooperación Bilateral, cabe destacar que, tal y como se mencionaba en capítulos anteriores, si se consideran todos los costes asociados al Programa su volumen podría considerarse bastante similar al que podían tener otras acciones de cooperación. La imagen cambia parcialmente si se

tienen en cuenta los resultados obtenidos: anteriormente ya se comentaba que la obtención de algunos resultados en aproximadamente un 45% de los casos no debía considerarse un dato tan negativo.

Se puede pensar también qué resultados se podrían obtener en un programa de cooperación al que se dedicasen 3,9 millones de euros. Obviamente, si toda esa financiación se concentrase en la administración de un solo país —o de una región— durante seis años, los resultados deberían ser mayores. Pero no es éste el caso, ya que es necesario repartir los recursos financieros —y, en consecuencia, la incidencia y el impacto de las actuaciones— en un territorio muy grande —19 países— y en todo un abanico de instituciones.

Será interesante la comparación que pueda realizarse cuando se lleve a cabo la evaluación del Programa FOIL una vez que finalice, porque representa la utilización de otra estrategia sobre una temática y un territorio parcialmente coincidentes con los del Programa de Cooperación Bilateral. Cuando se cuente con esa información, sin duda se podrán extraer conclusiones adicionales aplicables al Programa de Cooperación Bilateral.

Finalmente es necesario, mencionar que es relativamente frecuente que se produzcan resultados no previstos inicialmente en la AT. De hecho, ya se ha mencionado algunos de ellos. La causa en la mayor parte de los casos es la reorientación de los objetivos y contenidos de las AATT una vez que la persona experta se encuentra en el país. Sin embargo, también puede deberse a que la experta o el experto han realizado actividades adicionales a las que habían sido identificadas, de manera que sus conocimientos han sido utilizados en otras áreas distintas a las que habían demandado la AT. Esta desviación de resultados no puede ser considerada un impacto negativo en la gran mayoría de los casos sino, más bien, un cambio de prioridades para una mejor adaptación del trabajo a realizar a las necesidades reales de la contraparte.

### 5.3. Lo que queda de las Asistencias Técnicas tras su finalización

Esta pregunta ya ha sido parcialmente respondida en el apartado anterior, de modo que en este apartado van a incluirse tan sólo algunos matices a las

afirmaciones ya realizadas. Para empezar, en el Programa de Cooperación Bilateral no está contemplado el seguimiento de los resultados de las AATT una vez que éstas han terminado, razón por la cual no se dispone de información que permita comprobar si han producido resultados sostenibles, más allá de la obtenida mediante el trabajo en el terreno en los tres países seleccionados.

Allí se ha podido comprobar que, aunque con excepciones, en las instituciones contrapartes existe un nivel de recuerdo aceptable de las AATT realizadas, claro que ello no quiere decir que se mantengan los resultados. De hecho, su grado de permanencia en las contrapartes varía de un país a otro y de una AT a otra.

Sin embargo, en algunos de los casos en que han cambiado los funcionarios, los siguientes ni siquiera han tenido constancia de que se había realizado una AT. Y, como suele ocurrir en el caso de estas administraciones, se ha constatado la existencia de una alta movilidad de los técnicos que trabajan en las contrapartes, lo que hace que muchas veces se vayan “con el conocimiento a otra parte”.

Se ha podido comprobar que en los casos en los que las AATT han producido resultados reseñables, éstos habitualmente se mantienen en el tiempo, de tal modo que los programas o procedimientos puestos en marcha siguen estando vigentes años después de la realización de la AT. En esta línea, se han identificado una serie de **factores que contribuyen a la sostenibilidad de los resultados**:

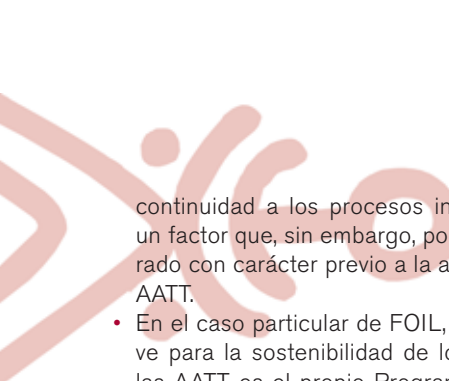
- La sostenibilidad de los resultados de las AATT está relacionada con su continuidad, es decir, hay una relación positiva entre la continuidad de las AATT y la existencia de resultados sostenibles. Del lado negativo, se ha comprobado que la interrupción del apoyo a programas en pleno proceso de cambio, dificulta su consolidación. Se han producido casos de AATT que estaban obteniendo buenos resultados, para las que se hay solicitado continuidad y que han sido aprobadas, pero que finalmente no han podido realizarse por la imposibilidad de conseguir personas expertas que las desarrollasen (o que se encontrasen disponibles). Es fácil comprender que en ocasiones puede resultar muy difícil encontrar a una persona que

pueda desarrollar este trabajo, pero también lo es que si no existe un cierto nivel de compromiso en el caso de AATT que “salen bien”, es fácil que la probabilidad de que se produzcan nuevos casos de éxito disminuya con el tiempo.

- La sostenibilidad también depende de que las instituciones de los países socios mantengan sus objetivos de desarrollo y de que éstos coincidan con los de las AATT. Por ello es necesario que las AATT se inserten en planes de desarrollo nacionales que supongan una apuesta política clara por parte del país socio.
- Otro factor muy importante es que el personal técnico de la contraparte que obtuvo los conocimientos —bien porque se formó, bien porque estuvo trabajando mano a mano con el experto español o la experta española— continúe en su puesto de trabajo en la institución contraparte.

Se han identificado unos cuantos casos de desaparición de los resultados o de los productos de una AT, una vez que la persona que ha estado en contacto con el personal experto cambia de institución. Incluso en los casos en que los expertos y expertas continúan el contacto con la contraparte una vez finalizada la AT —para resolver dudas que hayan podido quedar, por ejemplo, y normalmente por correo electrónico—, esta relación suele perderse cuando el personal técnico de la contraparte que tenía relación con la persona experta ha dejado su puesto.

- La apropiación del proceso y de sus resultados por parte de las instituciones receptoras es otro factor a resaltar. Esta apropiación es más probable cuanto más se socialicen los resultados obtenidos. Las presentaciones de resultados, por ejemplo, suelen contribuir bastante a la extensión del conocimiento de lo realizado y, si se hace bien, también a su comprensión.
- En esta misma línea, la elaboración de materiales tangibles permite, al menos de manera potencial, continuar el proceso de socialización una vez que la Asistencia Técnica ha finalizado. Si además se cuida que estos materiales sean específicos para la realidad de la contraparte, su utilidad potencial es mucho mayor.
- Un factor que también contribuye de manera directa a la sostenibilidad de los resultados de la AT, pero que no depende de lo que se realice en ésta, es que la contraparte cuente con los medios técnicos y financieros necesarios para poner en marcha programas o dar

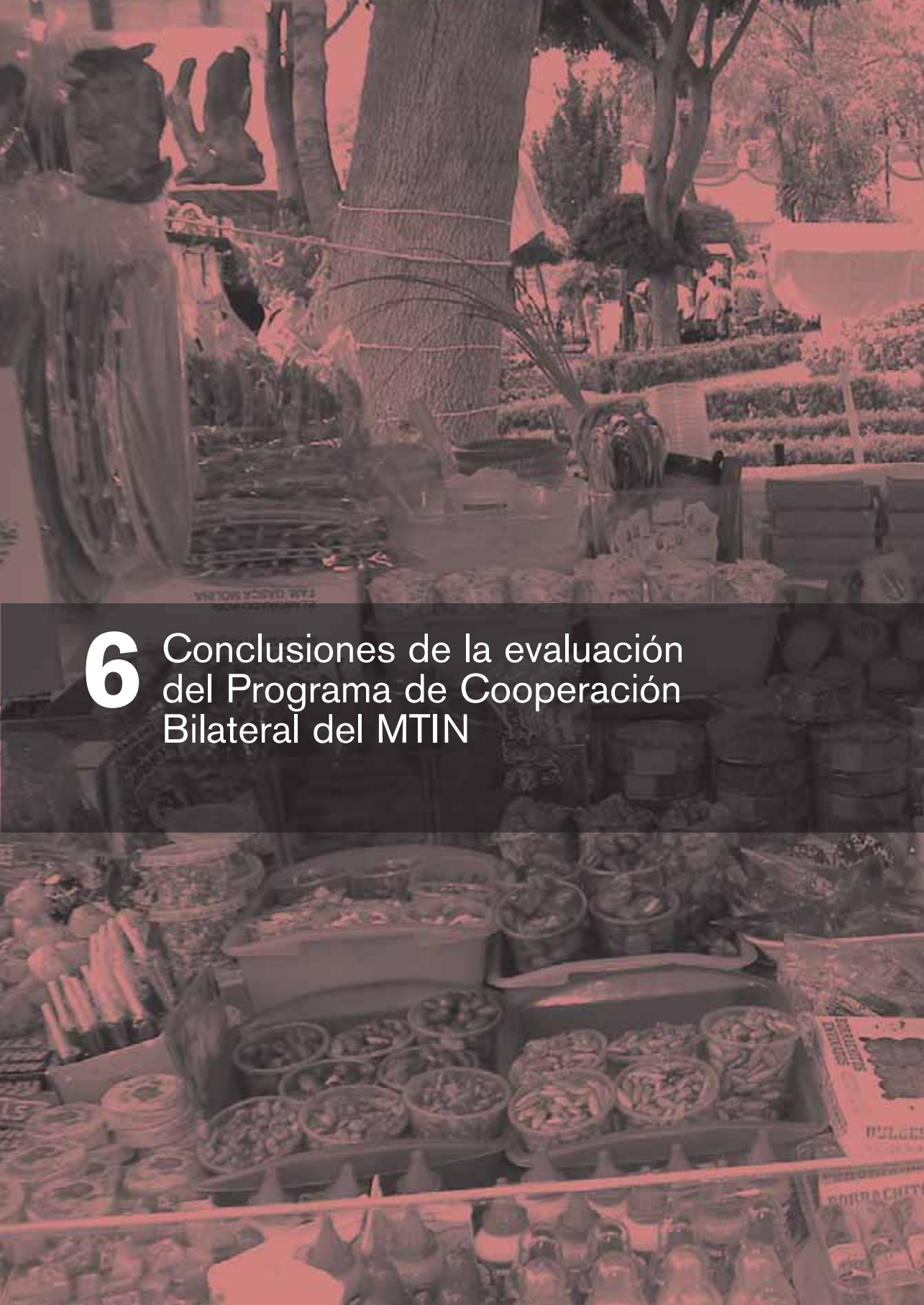


continuidad a los procesos iniciados. Éste es un factor que, sin embargo, podría ser considerado con carácter previo a la aprobación de las AATT.

- En el caso particular de FOIL, el elemento clave para la sostenibilidad de los resultados de las AATT es el propio Programa, ya que tanto su estructura como su funcionamiento se dirigen a que los resultados sean utilizados e incorporados a los resultados propios de aquél. Cuando se realice la evaluación del Programa

será necesario comprobar que esto efectivamente ha sido así.

Todos estos factores contribuyen a la sostenibilidad de los resultados, una vez que finalizan las AATT. Algunos pueden incorporarse directamente en el diseño o el desarrollo de aquéllas, mientras que otros cuentan con un carácter más institucional. En cualquier caso, es importante intentar que en las AATT que se desarrollen a partir de ahora se encuentren presentes tantos como sea posible.



# 6 Conclusiones de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN



# 6

## Conclusiones de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN

El Programa de Cooperación Bilateral ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones de los países socios aproximadamente en la mitad de los casos, lo que se considera un dato positivo, dadas algunas de las limitaciones a las que se ha tenido que enfrentar. Así, no cuenta con documentación escrita que lo defina y que proporcione pautas específicas, tanto en lo que se refiere a sus objetivos como a las estrategias para conseguirlos y al papel que debe desarrollar cada uno de los agentes que participan, lo que ha venido produciendo algunas disfuncionalidades y esfuerzos que no han estado contribuyendo a avanzar por el camino deseado.

De hecho, el Programa no ha sido formulado según unos objetivos que se desee alcanzar, sino que se desarrolla alrededor de unas áreas de actuación, que coinciden con los distintos sectores que tradicionalmente se han incluido entre las competencias del MTIN español. Así, las AATT se concentran en mayor medida en aquellas políticas que siempre han estado incluidas en el Ministerio, mientras que las que le han correspondido a Ministerios diferentes en diferentes legislaturas cuentan con una presencia menor.

Lo mismo ocurre en cuanto a su funcionamiento y sistema de gestión: tampoco cuenta con una definición formal. Durante el periodo evaluado ha venido funcionando “según la costumbre”, lo que ha supuesto una ralentización general y la generación, en ocasiones, de malos entendidos entre los agentes que participan en diferentes puntos del proceso.

En esta misma línea, la coordinación entre actores es también mejorable. A ello ha contribuido la inexistencia de definición de qué le corresponde hacer a cada cual, así como la presencia de estilos muy diferentes entre los y las responsables

del Programa en el terreno, lo que ha marcado una impronta que en ocasiones varía mucho de un país a otro. Pero esta indefinición también está afectando a los agentes que se encuentran en la sede.

Si se hace referencia a cada una de las AATT que componen el Programa, es necesario que se mejore su diseño, de manera que sus objetivos se ajusten en mayor medida a las posibilidades reales que pueden ofrecer las AATT. Sin embargo, no parece que, en general, las contrapartes sean capaces de hacerlo, ni el proceso de supervisión que se realiza en algunas Consejerías de Trabajo sirve para mucho en la mayor parte de los casos. La consecuencia es que el diseño definitivo de cada AT se produce en realidad cuando la persona experta de la Administración española llega al terreno.

Eso significa que el perfil de esa persona constituye uno de los factores de éxito de la AT —lo que significa que, en términos de proceso, es necesario cuidar el proceso de selección que se lleva a cabo—. En general, el perfil que ha permitido obtener mejores resultados ha sido el de una persona con un amplio conocimiento y bagaje en la Administración Pública y su sistema de funcionamiento, que es capaz de entender en qué consiste un programa o un proyecto y que cuenta con grandes dotes de flexibilidad y de capacidad de adaptación a la situación en la que se tiene que desenvolver durante el periodo de desarrollo de la AT.

Las contrapartes valoran mucho la disponibilidad de las personas expertas mientras están en el país, ya que están dispuestas a dedicar su tiempo no sólo a los objetivos pactados en su propia “tarea”, sino también a contribuir a satisfacer otras necesidades con las que puedan contar las

instituciones en las que se encuentran. De hecho, entre los resultados de las AATT que han resultado sostenibles se encuentran algunos que realmente no estaban previstos inicialmente y que se decidió incluir entre las actividades casi “sobre la marcha”.

Todos los expertos y expertas, sin embargo, requieren de un periodo de adaptación en el país, de comprensión del entorno y de la existencia de unas reglas diferentes. Este periodo de adaptación ocupa la primera parte de las AATT y su duración varía de una persona a otra en función de su capacidad de adaptación, pero también de su experiencia en el terreno.

Eso no significa que todas las personas que se seleccionen para desarrollar AATT deban contar con experiencia previa, ya que conviene también renovar la “bolsa de expertos y expertas” que pueden participar en el Programa. Pero sí significa que es necesario tener en cuenta este factor cuando la AT es de especial corta duración, porque entonces cada día cuenta.

Se ha sugerido que se puede disminuir este periodo de adaptación si la experta o el experto que va a viajar se pone en contacto previamente con la contraparte. Sin embargo, no se han encontrado datos que permitan constatar este hecho. Aun así, el contacto con la contraparte puede ser útil a efectos de presentación, pero no suele producir efectos reseñables.

Todas las formas que adoptan las AATT parecen ser de utilidad, especialmente cuando se combinan entre sí. De hecho, se han encontrado muchos casos en los que las misiones de expertos se combinan con acciones de formación, que se utilizan con distintos fines. Si estas misiones mixtas se complementasen posteriormente con visitas técnicas de las personas de las contrapartes a los centros directivos españoles, los resultados podrían fortalecerse en mayor medida.

Un caso especial son los seminarios, que tienen resultados aunque no estrictamente de fortalecimiento institucional. Sin embargo, y según los casos, pueden tener la utilidad de provocar o allanar posibles colaboraciones posteriores.

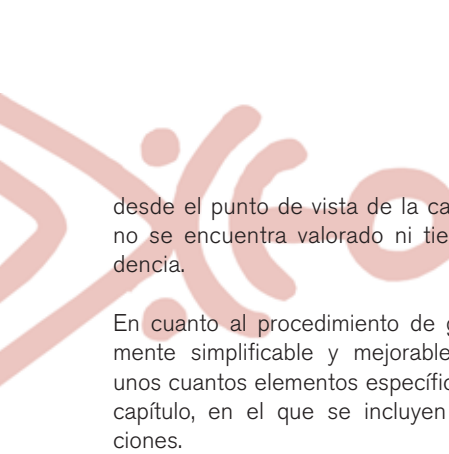
Salvo excepciones, se considera que la continuidad de las AATT es favorable para la obtención de resultados y para su consolidación. Contribuye al objetivo de sensibilización y, en la mayoría de los casos, permite construir sobre lo ya construido. Eso sí, estas AATT encadenadas deberían producirse sólo en el caso de que la contraparte asuma realmente la parte que le toca, de manera que entre dos AATT se produzcan avances —o al menos se desarrollen trabajos— que se hayan pactado previamente.

En estos casos —y cuando se trata de una misma línea de actuación— se considera conveniente que participe la misma persona por parte de la Administración española. En este caso, las ventajas de su conocimiento del contexto y del Programa superan las posibles desventajas de no introducir personal experto especializado en otras áreas o fases del Programa. En el caso de que en fases posteriores, eso sí, se requiriesen competencias muy específicas, esta regla no sería de aplicación. Sin embargo, ya se ha visto que en general ofrece mejores resultados un perfil generalista que uno especialista, lo que significa que esto se producirá en contadas ocasiones.

El encadenamiento de AATT tiene la ventaja, entre otras, de superar las limitaciones derivadas de la duración de la permanencia en el terreno. Sin embargo, persiste el problema de las dificultades de disponibilidad de personal experto español, que se multiplican si se desea contar con ellos dos años seguidos.

A ello no contribuye la escasa presencia con la que está contando, en la práctica, el personal procedente de CCAA y EELL. Este problema —que se encuentra muy generalizado entre programas de la AGE— no se ve favorecido por la inexistencia de cauces establecidos y sólidos de comunicación y cooperación entre administraciones en este ámbito. Tampoco contribuye el escaso apoyo explícito por parte del propio Ministerio, que no parece incluir la cooperación internacional entre sus prioridades. Una de las consecuencias de este hecho es la dificultad para cubrir las plazas de personas que desarrollen las AATT. De hecho, el único atractivo real con el que cuentan es el interés personal —y casi vocacional, como mencionan los expertos y las expertas con frecuencia—, ya que





desde el punto de vista de la carrera profesional no se encuentra valorado ni tiene ninguna incidencia.

En cuanto al procedimiento de gestión es claramente simplificable y mejorable. Se mencionan unos cuantos elementos específicos en el próximo capítulo, en el que se incluyen las recomendaciones.

Ya se ha dicho que, si se consideran de manera amplia, se produce bastante concentración sectorial en torno a las áreas en las que se desarrollan los proyectos. Sin embargo, esta concentración se diluye bastante si se aproxima el foco, ya que Asistencias Técnicas sobre empleo, por ejemplo, pueden en realidad estar dedicándose a actividades muy diferentes.

Desde un punto de vista territorial la concentración es aun menor: en los años considerados se han desarrollado AATT en todos los países latinoamericanos, si bien es cierto que con diferente peso.

Se han identificado otros factores que permiten incrementar la probabilidad “de éxito” de la AT (es decir, la obtención de resultados y su consolidación posterior), como por ejemplo, el compromiso y dedicación de los responsables del Programa en el terreno, especialmente de la Consejería de Trabajo. Su involucración, su conocimiento de las instituciones y de sus necesidades y una cierta habilidad técnica y política son fundamentales en diferentes momentos del proceso de identificación y desarrollo del trabajo.

Cuando las AATT se integran en actuaciones de mayor amplitud, a ser posible plurianuales, que trascienden esa acción en concreto, éstas pueden ser especialmente útiles si la contraparte cuenta con un plan de desarrollo que desea poner en marcha, o necesita diseñar y lanzar un nuevo programa o una manera distinta de hacer las cosas. Si en

este esfuerzo hay una coincidencia, además, entre las prioridades políticas y las prioridades técnicas de la contraparte, la probabilidad se incrementa aun más.

Aun en el caso de que exista esta intervención-marco, es importante que se definan con precisión los objetivos que se desean conseguir o, al menos, las necesidades que se desea satisfacer, así como las razones por las que se considera que la vía de solución puede ser la AT y no otra. De todos modos, el largo tiempo que transcurre en la práctica desde la formulación de la intervención hasta la llegada del personal experto, tiene como consecuencia en muchas ocasiones que cuando se produce esta llegada las necesidades o las prioridades ya no son las mismas.

La persona experta que llegue allí, ha de recibir apoyo tanto en el plano técnico como en el político. Si el técnico, además, tiene interlocución con al menos dos personas —y si trabaja con alguna más—, la posibilidad de permanencia de los resultados, incluso en los casos en los que alguna de esas personas desaparezca de la institución puede ser mayor.

Para finalizar estas conclusiones, cabe mencionar dos factores más. El primero de ellos es que los costes del Programa son mayores de lo que puede parecer a simple vista. No se puede considerar un programa “caro”, pero tampoco barato. En el fondo, esto puede constituir una ventaja, ya que facilita la utilización de vías alternativas para cubrir las AATT.

Otra cuestión es la “desaparición” de algunos de los materiales elaborados por las personas expertas que participan en las AATT. De hecho, no existe ningún mecanismo sistemático por el que los productos se recopilen y distribuyan entre los agentes que puedan estar interesados en ellos, lo que dificulta su conocimiento y utilización posterior.

A photograph of a group of people in a mountainous, arid landscape. In the foreground, a young child sits on the ground wearing a hat and a jacket. Behind them, several other people are seated, including a woman in a wide-brimmed hat and another woman in a shawl. The background shows rocky hills and sparse vegetation. A semi-transparent dark band across the middle of the image contains the text '7 Recomendaciones y lecciones aprendidas'.

# 7 Recomendaciones y lecciones aprendidas

# 7 Recomendaciones y lecciones aprendidas

## 7.1. Recomendaciones sobre el diseño del Programa

### a) En relación con el diseño general del Programa

Las AATT deben **alinearse con las necesidades del país receptor, con sus planes nacionales de desarrollo**. Los objetivos de las AATT deben coincidir con los objetivos establecidos en un plan de desarrollo institucional del país socio, para evitar que se pidan cosas distintas de un año para otro. Deberían poner de manifiesto que las AATT solicitadas se dirigen al desarrollo de un programa prioritario y que no se destinan a cubrir un hueco, que existe un respaldo institucional de planificación a medio plazo y que no son peticiones coyunturales. En definitiva, se deben apoyar proyectos que estén maduros, que se encuentren respaldados por una apuesta política clara:

*"Las AATT son un instrumento de cooperación eficaz si responden a necesidades reales de las contrapartes a un documento que ellos han trabajado. Pero, ojo, que responda a una planificación, a una realidad. ¡La oferta crea demanda! Claro, España dice 'tengo expertos en intermediación laboral' y ellos 'pues ala, que vengan'. No, ¿ustedes tienen esa política, la están trabajando? O da un poco igual".*

Pero si se pide un mayor grado de compromiso a las contrapartes, la Administración española no debería ser menos. Unos cuantos elementos podrían contribuir a aclarar y fortalecer ese compromiso.

El primero de ellos es que el Ministerio decida qué quiere hacer con el Programa, ya que con un

poco más de esfuerzo los resultados podrían ser mucho mejores. Este esfuerzo se traduciría en un apoyo más decidido, que se transmita a sus centros directivos, de manera que éstos no perciban que enviar personal experto a realizar actuaciones de cooperación no es más que una pérdida de recursos.

Otro aspecto en el que el apoyo del Ministerio puede ser crucial es la definición de las vías de comunicación con las CCAA y las EELL, de manera que puedan tener una mayor participación en el Programa. Realizar este esfuerzo únicamente desde el aparato técnico puede tener resultados, pero parece que de menor entidad.

Se requeriría también un cierto compromiso con las AATT "que salen bien". Cuando se produce una experiencia de éxito y la AT tiene resultados, cuando requiere de una continuación, que es solicitada y sustentada técnicamente y cuando esta solicitud es aprobada, el hecho de que no sea posible encontrar una persona experta no debería ser razón para que no se desarrolle. En estos casos excepcionales —que son una minoría del total— se puede estudiar la posibilidad de buscar a un experto o experta de fuera de la Administración que pueda desarrollarla por el mismo coste que supone una AT media para el Programa, teniendo en cuenta, eso sí, el conjunto total de los costes en los que incurre la Administración Pública española.

Documentar el Programa es otra necesidad que requeriría del apoyo del propio Ministerio, plasmando por escrito quién hace qué, cómo lo hace, con quién lo hace y cuándo lo hace. Todo ello puede dar lugar a unas bases reguladoras o, al menos, a un documento de orientaciones suscrito por la Secretaría General Técnica (en la medida en

que la dependencia funcional de la SGRSI se sitúa allí). El establecimiento de criterios explícitos y escritos permitiría también incrementar la homogeneidad en la toma de decisiones, que podrían sustentarse así sobre criterios definidos previamente.

Es necesario también tomar decisiones que permitan **priorizar las actuaciones** a desarrollar en cada país. La propuesta de este equipo evaluador es que se seleccionen un máximo de dos líneas de actuación por país —a lo sumo tres— y que se persista en ellas. Una posible vía sería decidir qué líneas apoyar al comienzo de cada legislatura del país socio, a partir de las prioridades que se establezcan y de acuerdo con las instituciones correspondientes.

Para ello sería necesario también prestar atención a la **complementariedad de las líneas elegidas por el Programa**, al menos, con el resto de acciones que estén desarrollando por parte de la AECID, la OIT y el resto de cooperaciones internacionales en el mismo país.

### b) En relación con el diseño de las intervenciones individuales

Para tratar de mejorar el diseño inicial de las intervenciones que en caso de aprobación dan lugar a las AATT, se pueden tomar diferentes cursos de acción. El más inmediato es **reformular y fundir los modelos de TdR en uno solo y acompañarlo de unas orientaciones** precisas y suficientemente explicativas sobre el modo de cumplimentarlos.

Si a esa información se le pudiese añadir un documento divulgativo de qué es y qué pretende el Programa de Cooperación Bilateral, qué características deben tener las AATT para que puedan ser aprobadas y cuáles son las reglas del juego, la cosa podría mejorar bastante.

El nuevo modelo de TdR debería contener, como mínimo, los **siguientes elementos**:

- Una breve descripción del marco programático en el que se inserta la AT.
- La eventual existencia de otras iniciativas o financiadores que estén trabajando con ellos en

el mismo ámbito, con el fin de poder valorar la complementariedad de la AT solicitada.

- La indicación del marco temporal general y de la fase en la que se encuentra la intervención, con indicación de hasta dónde se quiere llegar mediante el desarrollo de la AT.
- En caso de que sea continuación de una anterior, los avances logrados desde la última AT.
- Una descripción detallada de las actividades que será necesario llevar a cabo durante la AT.
- Conocimientos imprescindibles con los que debe contar la persona que realice la AT.
- Principal campo de experiencia (a ser posible, con opciones, de manera que no lo resuelvan con algo tan amplio como “empleo”).
- En el caso de que se trate de un seminario, perfil de los asistentes.
- Otras cuestiones más operativas, tales como:
  - Previsión de necesidades de desplazamiento de la persona experta durante el desarrollo de la AT.
  - Datos de localización de la contraparte, especialmente la dirección de correo electrónico, de manera que pueda establecerse un primer contacto entre ambas partes. No parece que este contacto sirva realmente para aclarar de manera significativa los términos de la cooperación, pero permite disminuir la cierta ansiedad que se produce en el caso de algunos expertos y expertas.

Los TdR deberían acompañarse también de una declaración de los medios que la contraparte está dispuesta a aportar al proyecto: “Esto se quiere hacer y tenemos estos medios para realizarlo, pero necesitamos personal experto en esta área que nos ayude a implementarlo”.

Además, se debería formar la prestación de “itinerarios de AATT”: misión del personal experto + seminario, seguido de visita técnica. Esto no significa que por cada misión de la persona experta debiese producirse una visita, pero sí que se contemplen como dos fórmulas que pueden complementarse entre sí. Además, el hecho de que la contraparte desee desarrollar una visita técnica indica un interés real, ya que como ya se ha mencionado, los costes de esta modalidad corren a cargo del país socio.

## 7.2. Recomendaciones sobre el proceso de gestión del Programa

### a) Aspectos transversales de la gestión

- Que se definan plazos razonables para las distintas etapas de gestión del Programa, entendiendo que, en la mayor parte de los casos, un mes natural es un plazo más que razonable. En general —y salvo para el envío inicial de solicitudes que, más bien, debería ubicarse en un momento fijo del tiempo— se debería tender incluso a situar los plazos de cada etapa en 15 días naturales, al menos en alguno de los casos.  
Cabe la posibilidad de que durante la primera anualidad se produzcan presiones para admitir, por ejemplo, solicitudes que lleguen fuera de plazo. Se recomienda que, si ése es el caso, se indique que la solicitud es trasladada de oficio a la anualidad siguiente. También habrá que definir plazos para el análisis de propuestas, para la remisión de la disponibilidad de las personas expertas, etc.
- Que se genere un espacio en la intranet en el MTIN en la que se vuelquen todos los productos elaborados por los expertos y expertas que llevan a cabo AATT, así como los informes de acompañamiento (los informes ejecutivos y los informes finales).
- Que se unifiquen los cuadros de seguimiento de la gestión y, a ser posible, que los confeccionen a partir de una herramienta informática (podrían utilizar el propio inventario elaborado en el marco de esta evaluación), de manera que la información se encuentre centralizada, ordenada y completa y que se utilicen los mismos criterios todos los años.
- Que se analice la posibilidad de adelantar el programa en el tiempo, de manera que el proceso de solicitud se desarrolle, por ejemplo, en el último trimestre del año y que pudieran realizarse los desplazamientos al terreno durante los meses de verano.
- Que se articulen mecanismos sencillos de información y comunicación que aclaren el funcionamiento y las posibilidades del Programa, establezcan canales de comunicación más ágiles y flexibles entre la contraparte y las instituciones españolas y confirmen la persistencia de la necesidad y del

interés en las instituciones solicitantes en las se produzcan —y conozcan— relevos políticos y de dirección.

### b) Aspectos vinculados a una etapa de la gestión

- Que el proceso de valoración de las propuestas se efectúe en dos etapas, la primera de las cuales debería tener lugar en el terreno. De este modo, las solicitudes que llegan a la SGRSI se deben entender validadas por la Consejería de Trabajo, ya que no se recibirían aquellas que resultan informadas desfavorablemente. Ello exigiría que los responsables del Programa en el terreno —ya sean las Consejerías de Trabajo o las OTC— desempeñasen un papel más activo en la gestión del Programa.  
Además, todos los proyectos deberán ser enviados al mismo tiempo. De este modo se reducirá el plazo de tramitación en el terreno y se agilizará el proceso de gestión.
- Que se definan criterios de valoración de las propuestas, que puedan ser de aplicación en ambas etapas. Estos criterios deberían relacionarse con cuestiones tales como la adecuación de la propuesta al marco en el que se inserta, el progreso de las actuaciones, las posibilidades de sostenibilidad de los resultados, etc.
- Que la definición del perfil requerido para el personal experto se realice en la misma reunión en la que se contrastan las prevaloraciones de las solicitudes y que tiene como resultado la propuesta de aprobación de AATT. De este modo, se podría agilizar en buena medida esta parte del proceso y publicar la convocatoria abierta de manera más temprana.
- Que no haya más que una resolución de aprobación de AATT al año. Lo contrario genera “un gotero” que le resta mucha eficiencia al proceso de búsqueda y selección de expertos/as. Este aspecto está directamente vinculado a la definición de plazos —que se respeten— para las distintas fases del proceso de gestión.
- Que se utilice, con carácter general, el sistema de convocatoria abierta para la selección de personas expertas. Eso sí, esta convocatoria debería servir para unificar las existentes en la actualidad (y que en realidad finalizan con una asignación directa). El método de asignación

directa debería reservarse, prácticamente en exclusiva, para las AATT que sean la continuación de otra anterior y siempre que no se produzcan circunstancias que hagan recomendable lo contrario.

- Que se incluya a los jefes directos de las personas expertas solicitantes en el proceso desde el comienzo, de manera que tengan que admitir de algún modo la remisión de la candidatura, por ejemplo concediendo un permiso condicionado a la selección del personal experto. Esta implicación inicial se completaría con la remisión de un ejemplar de los productos de la AT desarrollada por su personal y con una carta de agradecimiento del responsable que corresponda (la persona que ocupe la Secretaría General Técnica o la Subsecretaría).
- Que se unifiquen los informes que se elaboran en FOIL y fuera de FOIL, especialmente el informe ejecutivo que el experto o experta entrega a la contraparte una vez finalizada la AT. Este informe, junto con el resto de los productos elaborados debería hacerse llegar a la SGRSI para su conocimiento, difusión y archivo en la intranet.
- Que se sustituya la evaluación actual por un cuestionario remitido a las tres partes que participan en el desarrollo de la Asistencia Técnica en el terreno: la Consejería Laboral (y, en su caso, la OTC), el/los representantes de las contrapartes y el propio experto o experta. Le correspondería posteriormente a la Consejería el análisis de las respuestas y la elaboración de conclusiones sobre la utilidad de la AT, la adecuación de su desarrollo y la satisfacción de los participantes. Los cuestionarios deberían confeccionarse de manera que la obtención de estas conclusiones fuese prácticamente directa.
- Que se realice anualmente una jornada de cooperación, que tenga varias utilidades:
  - Preparar a las personas que van a desarrollar las AATT en ese ejercicio.
  - Realizar un ejercicio de devolución de resultados de las personas que participaron el año anterior.
  - Que los representantes de los centros directivos del MTIN conozcan los resultados obtenidos y los progresos realizados, de manera que se facilite su labor de análisis de las propuestas y de selección de personal experto.

### c) Otras cuestiones

- Que se comunique con claridad a las contrapartes el tratamiento de las dietas y los desplazamientos, tratando de solucionar los problemas que se derivan del doble alojamiento. Si este aspecto no tuviese solución en el marco de la normativa española, habría que comunicarlo en estos términos a la contraparte, con el fin de que sea consciente de que deberá reservar fondos para este fin.
- Que en los nuevos cuadros de gestión se identifique a las personas que participan en el Programa con su DNI o su número de registro personal, de manera que se identifiquen de manera inequívoca, sin dar lugar a posibles confusiones.
- Que se cambie la denominación de "informes de evaluación" por "informes finales", de manera que no se genere confusión.

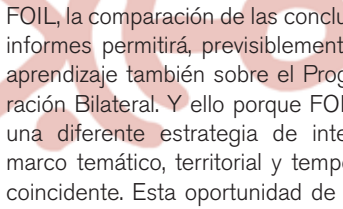
A modo de resumen se ha realizado una propuesta para mejorar el proceso de gestión del Programa, que se representa mediante un diagrama de flujos (Anexo VIII).

## 7.3. Recomendaciones sobre los resultados del Programa

Se debería insistir para que en los informes finales elaborados por personal experto realmente se consignen los resultados alcanzados (y no sólo las actividades desarrolladas). Es aquí también donde deberían indicar la necesidad o no de continuar la AT en años sucesivos, sustentando con argumentos las razones que le llevan a recomendar una u otra cosa. Deberían determinar también los avances que debería realizar la contraparte, como requisito imprescindible para que la AT continúe en una fase posterior.

Se debería tratar de incrementar al máximo la socialización de los resultados obtenidos, de manera que haya un buen número de representantes de la contraparte que los conozca, con el fin de maximizar, si no su sostenibilidad posterior, sí al menos el recuerdo del trabajo desarrollado y de los resultados obtenidos.

Casi para finalizar este informe, cabe destacar que una vez que se evalúen los resultados del Programa



FOIL, la comparación de las conclusiones de ambos informes permitirá, previsiblemente, incrementar el aprendizaje también sobre el Programa de Cooperación Bilateral. Y ello porque FOIL no deja de ser una diferente estrategia de intervención, en un marco temático, territorial y temporal parcialmente coincidente. Esta oportunidad de conocer el mejor modo de abordar determinado tipo de intervenciones no se produce con mucha frecuencia y hay que tratar de aprovecharla al máximo.


Mientras tanto, el reto que queda pendiente es decidir si se desea reforzar las AATT desarrolladas —las que han ido al menos moderadamente bien, y que han contado con un respaldo político— de manera que se incremente la probabilidad de alcanzar los resultados deseados de manera permanente, o si, por el contrario, se prefiere seguir llevando a cabo esfuerzos dispersos que se han volatilizado por completo una vez que han pasado tres años.

Y ahora sí, para terminar, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que una buena parte de

las recomendaciones de esta evaluación han resultado coincidentes con lo establecido con uno de los ámbitos estratégicos del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. En concreto, con el denominado **“La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad”** y, aún más en concreto, con alguno de los objetivos del Plan de de Acción para la eficacia de la ayuda.

Como ejemplos se pueden mencionar el incremento de la concentración sectorial, el establecimiento de marcos de colaboración plurianuales, el alineamiento de las actuaciones según las demandas y necesidades locales o el apoyo al establecimiento de mecanismos simétricos de rendición de cuentas.

Trabajar en esta línea permitirá una mejor adaptación futura entre el Programa de Cooperación Bilateral del MTIN y las nuevas orientaciones de la política española de cooperación al desarrollo.

A photograph of a woman in traditional dress walking down a narrow street. She is carrying a large basket of fruit on her head. The street is lined with buildings and has a cobblestone path. The image has a warm, reddish-orange tint.

# 8 Anexos





# Anexo. Términos de Referencia de la evaluación

## Términos de Referencia - Pliego de prescripciones técnicas para la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

### 1. Introducción

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), realiza periódicamente evaluaciones de las diferentes actuaciones e instrumentos de la Cooperación Española, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) gestiona un Programa de Cooperación Bilateral con países en desarrollo, fundamentalmente de América Latina, que consiste en Asistencias Técnicas a instituciones homólogas en los países solicitantes. Las Asistencias Técnicas son realizadas por expertos y expertas con la condición de empleados públicos, pertenecientes a centros directivos de las administraciones públicas con competencias o atribuciones en materias sociales y laborales, que se encuentren en la situación de servicio activo. El Programa se coordina desde la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, dependiente de la Secretaría General Técnica y los ámbitos de actuación son todos los de competencia de este Ministerio. El Programa se inició en la década de los años setenta y la Secretaría General Técnica del MTAS considera que es el momento de realizar una evaluación. Por lo tanto, la DGPOLDE y la Secretaría General Técnica del MTAS han decidido realizar una evaluación conjunta de dicho Programa dada su relevancia como instrumento de cooperación técnica internacional para el desarrollo institucional.

Se trata de una evaluación intermedia que tiene como objetivos principales:

- Conocer la coherencia interna y la externa del Programa en el marco del Plan Director de la Cooperación Española y de los Planes Nacionales de los países beneficiarios en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la pobreza, para poder mejorar el diseño del Programa.
- Conocer el funcionamiento del Programa y la eficacia y eficiencia del modelo de gestión a fin de poder proceder a la mejora del procedimiento de gestión del Programa.
- Conocer la viabilidad y efectos de las intervenciones (resultados a medio plazo) desarrolladas por el Programa una vez finalizadas sus actuaciones.

Además, será una evaluación gestionada con visión participativa y de aprendizaje. Con este fin el Departamento de Evaluación de la DGPOLDE y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) identificarán los actores principales del Programa y les invitará a formar parte del Comité de Seguimiento para que aporten experiencia e información, diferentes puntos de vista y den legitimidad al proceso de evaluación.

- La eficiencia de la gestión.
- El proceso de selección de proyectos, por medio de un análisis previo que permita valorar su adecuación al liderazgo y a las necesidades reales del país donde se vaya realizar.
- El sistema de seguimiento de los proyectos y la aplicación regular de un sistema de seguimiento del Programa en su conjunto.

También se esperan recomendaciones para establecer un sistema de información que permita conocer el funcionamiento del Programa, el proceso de selección, las posibles intervenciones que se van a realizar, base de datos de expertos y expertas de cada sector, etc., al que tengan acceso todos los potenciales actores implicados en los proyectos.

## 2. Antecedentes

### Marco legal

Las normas legales enumeradas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que sirven de marco jurídico al Programa son las siguientes:

- La Ley 23/1998, de 7 de julio, Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Convenios Básicos y Acuerdos Complementarios de Cooperación Técnica. Firmados por el Ministerio de Asuntos Exteriores con diversos países.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.
- Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica parcialmente la anterior.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

### Objetivos del Programa

Los objetivos generales del Programa no están definidos específicamente, si bien se deduce que el objetivo general es el fortalecimiento institucional en los países en desarrollo, principalmente en América Latina.

Los objetivos específicos, de acuerdo con el modelo del marco lógico, serían los objetivos generales de los proyectos individuales.

### Articulación y gestión

Las Asistencias Técnicas deben ser de corta duración y realizarse dentro del ejercicio presupuestario. Pueden estar insertas en otros proyectos y programas en caso de que la financiación de éstos esté cubierta por la AECID u otros donantes, por ejemplo, las Asistencias Técnicas que están participando en el FOIL (Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral en Centroamérica).

La Subsecretaría del Ministerio de Trabajo recibe peticiones de Asistencias Técnicas en el área laboral

y social de sus homólogos en los países con los que tienen acuerdos de cooperación técnica, a través de los consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales de las embajadas y de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Las peticiones recibidas se envían, por parte de la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, a los centros directivos del MTAS para que informen y son examinadas en una reunión de coordinación. Con ellas se prepara la programación de Asistencias Técnicas a realizar en el ejercicio presupuestario, que es aprobada por Resolución de la Subsecretaría.

La selección de personal experto se puede efectuar mediante designación directa o convocatoria.

La selección se efectúa por designación directa en aquellos proyectos que dan continuidad a uno anterior, en los que por su naturaleza especial así lo requieren o en los que se encuentran razones de carácter técnico que así lo aconsejan. En estos casos, la propuesta de designación se hace directamente desde la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, a propuesta del centro directivo correspondiente o con la previa conformidad de éste.

En los supuestos de convocatoria, la selección de personal experto se realiza por una Comisión que se constituye para tal fin y que se regirá de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. La Comisión está presidida por la subdirectora general de Relaciones Sociales Internacionales. Previamente, la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales habrá recabado la valoración y ordenación de las solicitudes de los centros directivos del Departamento, afectados por la convocatoria.

La Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales efectúa el nombramiento de todos los expertos y expertas seleccionados por Resolución.

La situación administrativa de las personas expertas seleccionadas será la de Comisión de Servicios con derecho a indemnización, regulada en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

Los gastos se financian de la forma siguiente:

- Con cargo al Programa 291M del Departamento, las dietas de manutención y alojamiento, así como los gastos de desplazamiento a que da derecho la situación de Comisión de Servicios con derecho a indemnización, correspondientes a las Asistencias Técnicas que han sido aprobadas por Resolución.
- Con cargo al capítulo 1 del Programa 143 A, de cooperación al desarrollo, la constitución de un seguro de accidentes y de asistencia sanitaria.

### Sectores de actuación

En principio son todos en los que tiene competencia el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, principalmente, inspección de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo y políticas de empleo.

### Países de actuación

Países en desarrollo, fundamentalmente de América Latina. Aunque el Programa también está dirigido al norte de África, no consta que se haya realizado ninguna Asistencia Técnica en esta zona. Se ha llevado a cabo alguna asistencia en Guinea Ecuatorial.

### Presupuesto global o anual

De acuerdo con la información recibida, el coste de las actividades de Cooperación Técnica Bilateral de la Secretaría General Técnica del MTAS en el 2006 es de 424.587,31 euros (estos costes incluyen la organización del Seminario "Los jóvenes y la globalización: actuaciones en el ámbito sindical", celebrado en Cartagena de Indias en marzo de 2006 y no incluyen los haberes de expertos y las expertas ni los costes administrativos).

A principios de año se solicita a la Subdirección General de Administración Financiera que reserve una determinada cantidad para sufragar los gastos de locomoción y dietas de los expertos y expertas. Esta cantidad habitualmente supone un incremento del 2% sobre lo solicitado el año anterior.

## 3. Ámbito de la evaluación y actores implicados

El ámbito temporal sugerido para la evaluación, vista la documentación remitida, sería a partir de

2003, con énfasis en el periodo de vigencia del Plan Director, es decir, desde 2005 hasta el momento actual. El ámbito de la evaluación comprenderá tres áreas de análisis:

- *Diseño del Programa.* Se evaluará el diseño del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo como Programa de Asistencias Técnicas de la Cooperación Española para consolidar su enfoque estratégico en el marco de fortalecimiento institucional y lucha contra la pobreza, considerando la coherencia y la pertinencia de su Marco Lógico, una vez reconstruido.
- *Gestión del Programa.* Se evaluará el modelo de gestión del Programa, analizando, entre otros factores, la capacidad de planificación, la coordinación entre actores y el procedimiento de gestión.
- *Evaluación de resultados.* A través de una muestra de los proyectos, se evaluará en qué medida las actuaciones han alcanzado sus objetivos y valorará otros efectos derivados del Programa, así como su contribución al cumplimiento de los objetivos definidos por la Cooperación Española.

### Actores de la evaluación

A continuación se relacionan los principales actores del Programa que formarán parte del Comité de Seguimiento:

- Subdirector General de Cooperación con México, América Central y Caribe (AECID).
- Subdirector General de Cooperación con los países de América del Sur (AECID).
- Servicio Público de Empleo Estatal, dependiente de la Secretaría General de Empleo.
- Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dependiente también de la Secretaría General de Empleo.
- Secretaría de Estado de Asuntos Sociales Familias y Discapacidad: Gabinete de la Secretaría de Estado.
- Secretaría General de Políticas de Igualdad: Unidad de Apoyo; Instituto de la Mujer (Gabinete de Relaciones Internacionales).
- Instituto de la Juventud: Subdirección General de Cooperación Interior y Exterior.
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social: Gabinete del Secretario de Estado; Instituto Social de la Marina.
- Subsecretaría: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Secretaría

General Técnica (Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales).

- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración: Gabinete de la Secretaría de Estado; Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Subdirección General de Relaciones Institucionales).

## 4. Preguntas y criterios de la evaluación

Para realizar la evaluación, será necesaria la reconstrucción de la lógica del Programa, que será presentada en un informe previo.

Una vez que se haya reconstruido la lógica del Programa, se procederá al estudio de la evaluación.

El estudio de evaluación considerará los **criterios de evaluación** de la Cooperación Española —*pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto*—, valorando su grado de cumplimiento. No obstante, estos criterios serán complementados por otros como los establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda —*armonización, apropiación, alineamiento, gestión para resultados y mutua rendición de cuentas*— o los criterios de *coherencia interna y externa, concertación o concentración*.

Teniendo en cuenta dichos criterios, y su interrelación, se han determinado las **necesidades de información** que tienen que quedar cubiertas a lo largo del análisis y se han definido algunas de las **preguntas de evaluación** fundamentales, a las que el equipo evaluador tiene que dar respuesta. Será función del equipo evaluador identificar las necesidades informativas más específicas del conjunto de actores del Programa de Cooperación Bilateral de Asistencias Técnicas del MTAS.

*Pertinencia.* Se analizará: i) la pertinencia en relación a las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española, incluyendo las cinco prioridades horizontales (lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural); ii) la pertinencia respecto a las estrategias sectoriales correspondientes y a las necesidades de los países beneficiarios y de la población

objetivo; iii) el análisis de la adecuación de los objetivos y resultados de las intervenciones evaluadas al contexto en que se realizan; iv) en qué medida las modalidades de intervención establecidas (instrumentos, canales de financiación, etc.) están adaptadas a los objetivos perseguidos.

- ¿El tipo de proyectos solicitados responde a los planteamientos de la Cooperación al desarrollo establecidos en el Plan Director?
- ¿El formato que se envía a las contrapartes —términos de referencia de los proyectos y perfiles de expertos y expertas— es el adecuado? ¿Habrá que introducir indicadores de logro?
- ¿Deberíamos centrarnos en áreas geográficas o en sectores determinados?
- ¿En qué medida existe una adecuada imbrica

rurales, a nivel nacional o local? ¿Se ha trabajado en las zonas o sectores más vulnerables?

- ¿Ha habido resultados no esperados (positivos o negativos) de las asistencias?

*Eficiencia en la ejecución.* Para poder ver si las acciones son eficientes, conviene preguntarse en qué medida los recursos financieros, humanos, reglamentarios o administrativos han favorecido, o por el contrario han dificultado, la producción de resultados o impactos. Los consultores deberán verificar que existe un sistema de seguimiento de la financiación de las intervenciones en el marco del Programa y, en ese caso, analizar su funcionamiento. También será necesario analizar la coordinación y complementariedad con los otros actores de la Cooperación Española:

- ¿Es el procedimiento de gestión utilizado el óptimo, teniendo en cuenta la carga de trámites administrativos que conlleva?
- ¿Existe una adecuada complementariedad y coordinación con las CCAA y los EELL?

#### *Coordinación*

- ¿En qué medida el Programa permite el acceso de expertos y expertas de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos?
- ¿Están adecuadamente identificados los canales de comunicación con las Consejerías de Trabajo de las Comunidades Autónomas?
- ¿Existe una fluida relación de los Consejeros de Trabajo con las contrapartes que permita obtener solicitudes de proyectos que realmente constituyan una necesidad para el país y que se inserten en líneas de trabajo ya existentes?
- ¿Existe adecuada la coordinación interna entre las unidades del Ministerio que ejecutan proyectos de cooperación técnica?

#### *Complementariedad*

- ¿Qué grado de complementariedad existe entre las Consejerías de Trabajo de las embajadas y las OTC?
- ¿Se han establecido sinergias con proyectos de otros donantes o con los proyectos OIT que también se financian desde la Subsecretaría?

*Viabilidad.* Se trata de analizar en qué medida los beneficiarios de las acciones de cooperación han sido capaces de mantener los efectos positivos producidos por las Asistencias Técnicas y trasladar sus beneficios (en su caso) al conjunto de la institución.

- ¿Se están realizando otras actividades para impulsar o complementar los resultados de los proyectos ya realizados?
- Los beneficios de las Asistencias Técnicas, incluyendo conocimientos adquiridos, ¿se mantienen en la Institución si las personas que las recibieron ya no pertenecen a la misma (cambio de organismo o paso al sector privado)?

*Cobertura.* Se analizarán los colectivos beneficiarios del Programa y se comprobará que coinciden con sus destinatarios originales, indagando los factores causales de los posibles sesgos hacia determinados colectivos o barreras de acceso. El equipo evaluador tendrá acceso a las preguntas más extensas identificadas por la División de Evaluación en el proceso de elaboración de los TdR, no incluidas en este documento por motivos de espacio.

## 5. Metodología

El estudio de evaluación se realizará en tres etapas, una vez finalizadas las actividades preparatorias. Su duración estimada será de 28 semanas (incluidas las actividades preparatorias) a partir de la firma del contrato:

- Etapa I. Estudio de Gabinete.
- Etapa II. Trabajo de Campo.
- Etapa III. Elaboración y presentación del Informe Final.

### **Actividades preparatorias: presentación de un programa de trabajo**

Duración estimada: dos semanas.

Producto actividades preparatorias: presentación de un programa de trabajo.

Después de la aprobación de la propuesta por la DGPOLDE y el MTAS, el equipo evaluador comenzará

la etapa de diseño de la evaluación que llevará a la preparación de un programa de trabajo.

Gran parte del trabajo consistirá en analizar la documentación clave relativa al Programa de Asistencias Técnicas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El equipo evaluador también analizará la documentación de los otros actores de la cooperación implicados en el Programa. Basándose en la documentación analizada, el equipo evaluador:

- a) Reconstruirá la lógica de la intervención del Programa en el marco de la Cooperación Española. Dicha reconstrucción se llevará a cabo utilizando el Modelo del Marco Lógico, el Marco de Resultados o cualquier otro modelo equivalente propuesto por el equipo evaluador.
- b) Propondrá preguntas de evaluación adicionales a las que figuran en los TdR, cada una de ellas provista de comentarios explicativos. La elección de las preguntas será determinante en las etapas siguientes de recogida de información, elaboración de métodos de análisis y elaboración de las conclusiones finales.
- c) Identificará para cada cuestión los criterios e indicadores apropiados.
- d) Adjuntará una descripción de contexto del Programa de Asistencias Técnicas en los países donde se haya decidido realizar el trabajo de campo. Propondrá los métodos adaptados a la recolección de datos y de información, tanto en el MTIN como sobre el terreno, y presentará un método apropiado para el análisis de los datos e información recogida, precisando los límites de estos métodos.

El Programa de trabajo confirmará también la composición final del equipo evaluador y el calendario final.

### Etapa I. Estudio de Gabinete

Duración estimada: cuatro semanas a partir de la validación del Programa de trabajo.

Producto Etapa I: Informe Preliminar de la evaluación.

Tras la validación del Programa de trabajo, el equipo evaluador procederá a la etapa final de la fase de Gabinete, en la que:

- Presentará acabados los indicadores cualitativos y cuantitativos.
- Presentará los primeros elementos de respuesta a las preguntas o necesidades informativas de evaluación y las primeras hipótesis a contrastar sobre el terreno.
- Presentará los métodos apropiados de recolección de datos y de información en los países, precisando los límites y describiendo la manera en la que esos datos serán cruzados.
- Propondrá los métodos de análisis apropiados de los datos e informaciones recogidas, indicando de nuevo los límites de estos métodos por cada uno de los países.
- Propondrá una lista de actividades, de proyectos y de programas para hacer un análisis más profundo sobre el terreno.

Al terminar este trabajo, el equipo evaluador presentará a la División de Evaluación un borrador de Informe Preliminar, que deberá tener una extensión aproximada de 50 páginas, en el que mostrará los resultados de la primera fase de la evaluación.

### Etapa II. Diseño y realización del trabajo de campo

Duración estimada: siete semanas.

Producto Etapa II: Informe de Trabajo de Campo.

- Diseño de la visita de campo. Una vez debatida la propuesta de intervenciones a evaluar conjuntamente por la División de Evaluación y el MTAS con el Comité de Seguimiento, el equipo evaluador tendrá dos semanas para la selección y análisis de la documentación relativa a las intervenciones elegidas:
  - Documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos, acuerdos específicos, estudios de identificación.
  - Diseño de indicadores para el análisis de los criterios de evaluación de cada una de las intervenciones. Ampliación y actualización de indicadores contenidos en la oferta técnica base de adjudicación.
  - Diseño de herramientas para la recopilación de información y el posterior análisis de la evaluación de resultados.

- Identificación de informantes clave en sede y en terreno.

- Trabajo de campo. Se desarrollará durante cuatro semanas desde la validación del diseño del trabajo de campo, y se dispondrá de una semana más para presentar el Informe de Trabajo de Campo.

El trabajo de campo se emprenderá de acuerdo con lo expuesto en el Informe Preliminar, aprobado por el Comité de Seguimiento de acuerdo con las OTC de los países donde se hubieran o se estén realizando los proyectos seleccionados. Si durante el trabajo de campo se considera necesario modificar la metodología o el calendario, el equipo evaluador deberá obtener el consentimiento de la División de Evaluación y del MTAS para llevarlo a cabo.

Al finalizar el trabajo de campo, el equipo evaluador presentará los resultados preliminares de la evaluación de la forma siguiente:

- 1) Durante una reunión de devolución de resultados con las OTC.
- 2) Al Comité de Seguimiento a la vuelta del terreno, presentando la memoria de campo.

### **Etapas III. Elaboración y presentación del Informe Final**

Duración estimada: 13 semanas desde la validación del informe de trabajo de campo.

Producto Etapa III: Informe Final

El informe incluirá los tres niveles de análisis integrados e interrelacionados. Tendrá como anexos el Informe Preliminar y el Informe de Trabajo de Campo, e incorporará los comentarios de la División de Evaluación, el MTAS y el Comité de Seguimiento.

El equipo evaluador presentará un borrador del Informe Final a las seis semanas desde el inicio de la Fase III y tendrá en cuenta los comentarios recibidos en la reunión de devolución de resultados y en el Comité de Seguimiento. El borrador será validado por la División de Evaluación y el MTAS y se presentará al Comité de Seguimiento. A partir de entonces, el equipo evaluador dispondrá de otras dos semanas para incorporar los comentarios recibidos

y presentar el Informe definitivo a las 28 semanas desde la firma del contrato.

## **6. Estructura y presentación del Informe de Evaluación**

Es conveniente que el **Informe Final** se estructure siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará con el equipo evaluador en la última fase del estudio de evaluación (*de elaboración y presentación del Informe*):

### 1. Introducción:

- a) Estructura de la documentación presentada.
- b) Antecedentes y objetivo de la evaluación.
- c) Metodología empleada en la evaluación.
- d) Condicionantes y límites del estudio realizado.
- e) Presentación del equipo de trabajo.

### 2. Preguntas y criterios de evaluación.

### 3. Análisis del primer nivel: diseño del Programa de Cooperación Bilateral de Asistencias Técnicas del MTIN.

### 2. Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación del Programa de Bilateral de Asistencias Técnicas del MTAS.

### 3. Análisis del tercer nivel: resultados de las intervenciones objeto de estudio (ámbito sectorial, temporal y geográfico).

### 4. Conclusiones de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral de Asistencias Técnicas del MTIN.

### 5. Recomendaciones y lecciones aprendidas.

### 6. Anexos.

El Informe Final de evaluación no excederá las 70 páginas e irá acompañado de un Resumen Ejecutivo de un máximo de diez páginas.

Junto al Resumen Ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño del objeto de evaluación contenidas en la metodología antes recomendada. Asimismo, se deberá presentar una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la

OCDE para el inventario de evaluaciones de esta institución.

Tras su presentación en formato electrónico y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del Informe Final, encuadernadas en formato Din-A4, cinco CD con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por la DGPOLDE con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

## 7. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de tres personas expertas, cuya disponibilidad se deberá explicar en la oferta.

El equipo evaluador deberá tener experiencia en i) aplicación de la metodología de evaluación, ii) en cooperación al desarrollo, preferentemente en los sectores de formación ocupacional y fortalecimiento institucional, y iii) en administraciones públicas y sus procedimientos, preferentemente en las áreas de Empleo, Inspección de Trabajo, Formación Profesional Ocupacional, Inspección de Trabajo y Seguridad e Higiene en el trabajo.

La experiencia mínima de los miembros de equipo en alguna de estas áreas deberá ser de cinco años y el jefe del equipo deberá tener un mínimo de diez años de experiencia.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluye la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto técnica como operativamente.

El director del equipo actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la DGPOLDE y MTIN y ostentará la acreditación facilitada por esta Dirección a la hora de contactar con los responsables e implicados en el Programa.

Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente notificado a la DGPOLDE y MTIN.

El equipo evaluador podrá recibir acompañamiento de la DGPOLDE y/o AECI-OTC tanto en España como en terreno, pero sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión del informe. Por otro lado, DGPOLDE coordinará y supervisará al equipo evaluador. Así mismo, la DGPOLDE aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

## 8. Premisas de la evaluación, autoría y publicación

El equipo evaluador se compromete a:

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.** Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables de la cooperación, en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- **Integridad.** Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis mas completo de la intervención.
- **Independencia.** El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con la gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.** En el supuesto de aparición de problemas durante la realización de trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE. De no ser así, en ningún caso la existencia de dichos problemas podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la DGPOLDE en el presente pliego de prescripciones técnicas.
- **Convalidación de la información.** Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes y en última instancia será



responsable de la información presentada en la evaluación.

- **Informe de la evaluación.** La difusión de la información recopilada y del informe final es prerrogativa de la DGPOLDE.
- **Entrega de informes.** En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, la DGPOLDE y el MTAS conjuntamente se reservan el derecho a dirigir la evaluación y/o decidir sobre sus distintos aspectos.

Los miembros del equipo evaluador y en su caso la empresa consultora delegarán todo derecho de autor en la SECI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del Informe Final, en cuyo caso los evaluadores y/o la empresa consultora serán citados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la Cooperación Española.

## 9. Plazos para la realización de la evaluación

- Duración: 28 semanas.
- Presentación del Programa de trabajo: dos semanas desde la firma del contrato.
- Entrega del Informe de Gabinete o Preliminar: siete semanas a partir de la firma del contrato. Se presentará a las cuatro semanas desde la validación del Programa de trabajo.
- Entrega de la Memoria del Trabajo de Campo: 14 semanas a partir de la firma del contrato. Se establecerá para la realización del trabajo de campo, un periodo mínimo de cuatro semanas a partir de

la validación del Informe Preliminar y del diseño metodológico de la misión de campo, y de una semana adicional más para la presentación del Informe de Trabajo de Campo.

- Entrega del borrador del Informe Final de la Evaluación: 21 semanas a partir de la firma del contrato. Se presentará en un plazo de seis semanas a partir de la validación de la Memoria de Campo.
- Entrega del Informe Final de la Evaluación: 28 semanas a partir de la firma del contrato. La División de Evaluación validará el borrador del Informe Final en un plazo de dos semanas. Convocará al Comité de Seguimiento para que revise el Informe y envíe sus comentarios en el plazo de dos semanas. El equipo evaluador tendrá que incorporar dichos comentarios y presentar el Informe Final de la Evaluación en las siguientes dos semanas.
- Actividades de devolución de resultados: posterior a la entrega del Informe Final, se establecerán en plazo de vigencia del contrato.

## 10. Presentación de la propuesta técnica y criterios de valoración

Además de la documentación requerida para acreditar la solvencia técnica establecida en el Pliego de Cláusulas Administrativas, se deberá aportar una propuesta metodológica para el desarrollo de los elementos de este Pliego de Prescripciones Técnicas, que deberá incluir una aproximación al objeto de estudio de la evaluación, una matriz de evaluación que contenga los indicadores propuestos y un cronograma con los plazos previstos para la realización de los trabajos. Una vez adjudicado el contrato, se revisará la propuesta técnica con la DGPOLDE y el MTAS. Las modificaciones en la propuesta adjudicada deberán ser notificadas y autorizadas por la DGPOLDE.

Madrid, 3 de abril de 2008

El adjudicatario:  
Leire Pajín Iraola  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional



# Anexo. Descripción de los trabajos realizados

## 1. Reconstrucción de la lógica de intervención

Para realizar esta evaluación, en primer lugar se ha reconstruido la lógica de intervención del Programa de Cooperación Bilateral de AAT del MTIN, ya que las AATT enmarcadas en el Programa FOIL se insertan en la lógica de intervención definida para ese Programa.

Para reconstruir la lógica del Programa de Cooperación Bilateral se siguieron las indicaciones que al respecto aparecen en los TdR. En este sentido como Objetivo General se propuso *el fortalecimiento institucional en los países en desarrollo principalmente en América Latina* y como Objetivos Específicos los objetivos de los proyectos (AATT) que conforman el Programa.

Para obtener los objetivos específicos se desarrolló el siguiente proceso:

- En primer lugar, se agruparon todas las AATT que persiguen alcanzar el mismo objetivo y de este modo se obtuvieron 23 objetivos distintos.
- A continuación, estos 23 objetivos se agruparon, a su vez, en otros seis, más amplios, a los que contribuyen a alcanzar.
- Estos seis objetivos contribuyen a alcanzar el objetivo global establecido en los TdR.

De esta manera, se estableció una jerarquía entre los diferentes niveles de objetivos y se realizó una matriz del Programa en la que aparecen representados —apartado 2 del Informe Final—. Se denominaron, siguiendo la terminología del Enfoque del Marco Lógico, objetivos específicos y resultados.

Por otro lado, se realizó una clasificación según las características de las AATT que se han ejecutado y se obtuvieron las actividades que contribuyen a que se alcancen los resultados esperados.

La lógica del Programa es que si se realizan las AATT, es decir, las actividades, se producirán una serie de resultados que contribuirán a que se alcancen los objetivos específicos del Programa, lo cual, a su vez, contribuirá al logro del objetivo general.

## 2. Matriz de evaluación

La matriz de evaluación ha sufrido varias modificaciones desde la propuesta inicial como resultado del análisis de la documentación existente sobre el Programa y de las distintas entrevistas realizadas a los agentes implicados. En sus sucesivas modificaciones la matriz ha ido incluyendo nuevas necesidades informativas detectadas y nuevas preguntas de evaluación. Esto ha permitido introducir matices en los componentes de la matriz de evaluación y, eventualmente, incluir nuevos indicadores y/o fuentes de información.

Con el objetivo de facilitar el posterior análisis se ha subdividido la matriz en tres, una por cada dimensión del Programa (diseño, procesos y resultados).

A partir de esta matriz general se elaboró una submatriz específica que sirviera como base para el análisis de casos que se ha desarrollado en el trabajo de campo.

En el Anexo III se ha incluido la matriz general del Programa.

### 3. Técnicas de recogida de la información

#### 3.1. Revisión documental

Se ha revisado y analizado la documentación generada por el Programa. Como resultado de ello se ha elaborado un **inventario de AATT** que recoge información de los proyectos solicitados, ejecutados y denegados, que permite tratar la información de forma agregada por los distintos campos (variables) incluidos en él. Las más relevantes serían: año, país, sector, duración de las AATT, además de diferentes datos de las personas expertas, las administraciones de las que proceden y las contrapartes en las que se desarrollaron las AATT.

También se ha analizado la documentación general sobre cooperación para el desarrollo necesaria para analizar la coherencia y la pertinencia del Programa de Cooperación Bilateral y conocer en mayor profundidad el Programa FOIL y la relación entre ambos.

En el anexo IV se ha incluido una tabla en la que se enumeran los documentos que han sido analizados en esta evaluación.

#### 3.2. Análisis de una muestra de expedientes de Asistencias Técnicas

Se ha analizado en profundidad una muestra de 26 expedientes de AATT, las cuales incluyen los TdR, del proyecto y del personal experto, el Informe de Evaluación que realiza la persona experta y las fichas-resumen que elabora la SGRSI.

Para el análisis se seleccionó una muestra de 15 expedientes de AATT, las cuales representaban todos los países de ejecución (excepto los que forman parte del análisis de casos y Marruecos), todos los sectores en los trabaja el Programa, con especial incidencia de aquellos con mayor peso y una distribución proporcional de los Programas de Cooperación Bilateral y FOIL. Sin embargo, cuatro de los expedientes seleccionados no pudieron ser analizados ya que no estaba disponible en la

información suministrada alguno de los documentos que lo forman, quedando fuera de la muestra Brasil, Paraguay, Bolivia y Nicaragua. En el anexo IV se encuentra el listado de expedientes analizados. Los otros 15 expedientes se corresponden con las AATT analizadas en el terreno (Anexo VII).

Este análisis se ha realizado con el fin de obtener información sobre las necesidades de las contrapartes, especificadas en los Términos de Referencia del proyecto y del experto o experta, para ponerlas en relación con la información cumplimentada en los informes de evaluación por las personas expertas sobre las acciones desarrolladas durante su estancia, los resultados alcanzados y las cuestiones relativas a la sostenibilidad y continuidad del proyecto.

El análisis realizado se ha centrado en responder a las preguntas de evaluación que atienden a las siguientes dimensiones y criterios:

Dimensiones y criterios atendidos por el análisis de expedientes de los proyectos de AATT	
Dimensión	Criterio
Diseño	Pertinencia
	Eficacia e impacto
	Cobertura
Procesos	Pertinencia
	Eficiencia/coordiación
Resultados	Pertinencia
	Eficacia e impacto
	Viabilidad

Fuente: Elaboración propia.

#### 3.3. Entrevistas a los responsables de centros directivos del MTIN y de la AECID

Las y los destinatarios de estas entrevistas presenciales son las personas integrantes del Comité de Seguimiento de la Evaluación (responsables de los

centros directivos del MTIN participantes en el Programa y responsable de la AECID). Las personas entrevistadas se indican en el anexo V. Para la realización de estas entrevistas se utilizó un guión como esquema de máximos, que se adaptó, en cada caso, al perfil de la persona entrevistada en función de su pertenencia a los distintos centros directivos y de sus funciones en el Programa. A pesar de los diferentes intentos, tres de las personas que se tenía previsto entrevistar no tuvieron disponibilidad para ello. En cualquier caso, la información que hubieran podido aportar no tendría efectos sobre los resultados globales de la evaluación. La relación de personas entrevistadas aparece en el anexo V.

Los objetivos de estas entrevistas han sido:

- Detectar las necesidades informativas a cubrir por la evaluación que pudieran ser incluidas en el proceso y al mismo tiempo matizar las ya existentes, aclarando aspectos de las preguntas de evaluación, incorporando indicadores y perfilando la estrategia a seguir para la elección de las fuentes de verificación más idóneas para responder a las preguntas.
- Recoger la información sobre el funcionamiento del Programa en todas sus fases, desde cómo se inicia la solicitud de Asistencia Técnica, hasta su finalización con el regreso del personal experto, para localizar los procesos ordenando actividades, tiempos, agentes implicados, responsabilidades, canales de información, dificultades, etc.
- Recoger información relevante sobre la actividad que en cada una de sus fases supone el Programa en los distintos centros de gestión, así como los procesos propios que se desarrollan en ellos.
- Obtener información y valoraciones destinadas a responder algunas de las preguntas incluidas en la matriz y formular hipótesis que se comprobaron en los análisis de caso que se desarrollaron en los tres países seleccionados para el trabajo de campo.

La información recogida en estas entrevistas estaba orientada a responder preguntas sobre las siguientes dimensiones del Programa y sobre los siguientes criterios:

<b>Dimensiones y criterios atendidos por las entrevistas a responsables de los centros directivos y AECID</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Criterio</b>
Diseño	Pertinencia
Proceso	Pertinencia
	Eficacia en ejecución/gestión
	Eficiencia/coordinación
Resultados	Pertinencia
	Eficacia e impacto

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4. Entrevistas telefónicas a personas expertas

Estas entrevistas han permitido recoger las opiniones y las valoraciones de los profesionales que llevan a cabo estas AATT y responder a las preguntas de evaluación relativas a las siguientes dimensiones y criterios:

<b>Dimensiones y criterios atendidos en las entrevistas a personas expertas</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Criterio</b>
Diseño	Pertinencia
	Cobertura
Proceso	Pertinencia
	Eficacia/coordinación
Resultados	Pertinencia
	Viabilidad

Fuente: Elaboración propia.

Se ha entrevistado a 27 de los 30 expertos y expertas previstos, ya que en tres de los casos ha sido imposible establecer contacto. Si bien el número de entrevistas no resulta estadísticamente significativo, se ha intentado optimizar la representatividad garantizando la entrada de personal experto que han participado en el Programa FOIL y en el Programa

de Cooperación Bilateral —primando el Bilateral al tener más peso sobre el conjunto total de AATT—, de los distintos niveles de la Administración Pública española —primando la AGE al tener más peso— y de los distintos sectores de actuación del Programa —primando aquellos con más peso sobre el conjunto—.

También se ha asegurado la presencia de AATT desarrolladas en todos los años objeto de evaluación, del mayor número de países y cubiertas mediante los dos métodos de selección de personal experto —convocatoria abierta y asignación directa—.

En el Anexo V aparecen en un listado con los expertos y expertas que han sido entrevistados.

### 3.5. Entrevistas a los consejeros/as de trabajo y coordinadores/as de las Oficinas Técnicas de Cooperación

Las entrevistas a estos y estas informantes han permitido alcanzar los siguientes objetivos:

- Conocer cómo es el proceso seguido por el Programa en los países en los que se desarrollan las AATT.
- Recoger las impresiones y valoraciones sobre el planteamiento del Programa, su funcionamiento y los resultados obtenidos de los agentes que, a priori, poseen la panorámica general más completa de la cooperación institucional e internacional entre los países socios y de España.
- En el caso concreto de los países que han sido objeto de análisis de caso, estas entrevistas han servido para la búsqueda de interlocutores e informantes clave en las instituciones nacionales y en los organismos implicados en el Programa, preparación de agendas para entrevistas, reuniones y visitas, etc.
- La entrevista a coordinadores/as de las OTC ha servido para localizar a los responsables de programas y proyectos que pudieran servir como informantes clave para la entrevista estructurada al personal técnico de las OTC, que hayan dirigido o estén dirigiendo proyectos en materia de trabajo, empleo y/o asuntos sociales.

La información obtenida a partir de estas entrevistas ha servido para responder a preguntas de evaluación que se sitúan en las siguientes dimensiones bajo los siguientes criterios:

Dimensiones y criterios atendidos en las entrevistas a Consejerías de Trabajo y coordinadores/as de OTC	
Dimensión	Criterio
Diseño	Pertinencia
Proceso	Eficiencia/coordinación
Resultados	Eficacia e impacto
	Viabilidad

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se han realizado vía telefónica a los responsables de las Consejerías de Trabajo y de las OTC que no fueron objeto de visita. No obstante, teniendo en cuenta la alta rotación en estos puestos, los cambios producidos recientemente o las vacantes existentes, se ha entrevistado a alguna persona que, si bien actualmente no ocupan estos cargos, sí lo hicieron durante los últimos años y que, por tanto, pueden aportar una visión sustentada sobre el Programa durante los años objeto de evaluación.

Se diseñó un guión de entrevista común para consejeros/as de trabajo y coordinadores/as de OTC. Sin embargo, las preguntas se han efectuado en función de la vinculación y los conocimientos sobre el Programa de Cooperación Bilateral de MTIN que tenía cada informante clave.

### 3.6. Entrevistas estructuradas a personal técnico de las OTC

Su objetivo era recoger información y valoraciones de los responsables de programas y/o proyectos del ámbito laboral o social de las OTC de los países socios. La información obtenida se suponía que contribuiría a responder las preguntas de evaluación referidas a los resultados del Programa —aunque también de forma menos relevante sobre su diseño y los procesos— bajo los criterios que se muestran en la siguiente tabla.

Dimensiones y criterios atendidos en las entrevistas estructuradas a personal técnico de las OTC	
Dimensión	Criterio
Diseño	Pertinencia
Procesos	Cobertura
	Pertinencia
Resultados	Pertinencia
	Eficacia e impacto
	Viabilidad

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se envió un modelo de encuesta a las OTC para que lo difundieran entre los responsables de programa que tuvieran conocimiento sobre el Programa de Cooperación Bilateral y/o realizaran tareas relacionadas con FOIL. La entrevista consta principalmente de preguntas cerradas, de modo que se facilita al entrevistado la comprensión acerca de la información que se pretende obtener, así como su posterior análisis.

Dado el escaso conocimiento que han demostrado tener las OTC sobre el Programa de Cooperación Bilateral, las encuestas que hemos recibido (solamente tres de Nicaragua, Guatemala y El Salvador) solo hacían referencia al Programa FOIL. En el caso de Costa Rica, esta técnica fue sustituida por una entrevista grupal a los responsables de programas y proyectos de la OTC. Cabe destacar que estas encuestas han servido para confirmar la información que ya se tenía sobre este Programa.

### 3.7. Entrevistas telefónicas a responsables de las CCAA

Su objetivo era conocer el modo en el que se encuentran coordinados los diferentes niveles institucionales sobre todo en lo referido a los canales y métodos de difusión del Programa en las CCAA.

Con el fin de detectar los factores diferenciales que podían influir en una mejor coordinación institucional, se pensó en un primer momento en entrevistar a los/las responsables de las CCAA,

Dimensiones y criterios atendidos en las entrevistas a responsables en CCAA	
Dimensión	Criterio
Procesos	Eficacia en la ejecución/gestión
	Eficiencia/coordinación

Fuente: Elaboración propia.

tanto a las que aportaron más expertos y expertas durante los años objeto de la evaluación, como a las de menor participación en el Programa. Debido a la concreción de los temas a tratar y la brevedad prevista se decidió realizar la entrevista telefónicamente.

En este sentido, es importante señalar que no se han obtenido los datos de contacto de los informantes señalados sino de otros responsables de CCAA, algo que se produjo, además, en la recta final de la evaluación. Con los datos de contacto disponibles, solo se ha podido contactar a dos CCAA, de las cuales sólo una respondió a las preguntas que habían sido preparadas. No obstante, la información facilitada por esta CCAA y la que suministraron los expertos y expertas mediante las entrevistas permitió responder adecuadamente a las preguntas de evaluación correspondientes.

### 3.8. Metodología empleada en el análisis de caso en el terreno

En lo que se refiere a los análisis de caso que han conllevado trabajo de campo en el terreno, los responsables de la evaluación manifestaron su preferencia por concentrarlo en un menor número de países, para poder ganar así en profundidad en el análisis. De este modo, se realizó la visita a tres países que, siguiendo la sugerencia de los responsables del Programa en el MTIN y después de analizar el inventario de proyectos en el que se ha venido trabajando, fueron:

- **México**, dado que presenta un perfil de AATT diferenciado del resto y consistente en el tiempo.
- **Costa Rica**, puesto que es aquí donde se encuentra la sede del FOIL, independientemente de que preste servicio al conjunto de Centroamérica y a la República Dominicana.
- **Ecuador**, dado que es un país considerado prioritario en el Plan Director de la Cooperación

Española y se encuentra en América del Sur lo que incrementa la diversidad geográfica.

Se seleccionaron cinco proyectos de Asistencia Técnica por cada país que fueron analizados de cara a analizar los resultados en los siguientes niveles:

- El impacto en los países, la llamada **experiencia país**, que ha permitido reconstruir una especie de historia de vida del Programa en el país.
- El impacto en las instituciones, **experiencia-institución**, en las que se han desarrollado las AATT, puesto que son las entidades sobre las que el Programa —de fortalecimiento institucional— actúa para generar cambios y mejoras en sus estructuras, procesos, servicios, etc.
- El **análisis de proyectos**, esto es, de los productos y resultados de proyectos de AATT como unidad mínima de análisis y de acción del Programa desde el que se habrían de producir las mejoras.

Las 15 AATT seleccionadas comprenden el periodo de evaluación 2003-2008, con especial incidencia en los años 2005-2008, y todos los sectores de actuación dándole especial peso a aquellos sectores en los que se ha realizado un mayor número de AATT.

Además, como se ha indicado, a partir de la matriz general se configuró una matriz específica para el análisis de casos. Esta matriz permitió optimizar la utilidad de la información al detectar previamente las fuentes de verificación a las que acudir, definir nuevos indicadores e incluir algunas preguntas específicas a responder durante el trabajo de campo tanto en sede como en el país. Además, el establecimiento de un marco mínimo común de análisis (en sus tres niveles) permitió homogeneizar la información recogida, tratarla de forma agregada y establecer comparaciones.

El **trabajo de campo en el análisis de casos** se ha realizado en dos fases:

- El trabajo previo desde la sede:
  - Se establecieron contactos con los responsables de las Consejerías de Trabajo y de las OTC correspondientes y se organizó la agenda para el trabajo en el terreno.
  - Se establecieron entrevistas telefónicas a las y los expertos que participaron en los proyectos

de AATT seleccionadas para los análisis de caso.

- Se analizaron los expedientes seleccionados en la muestra que figura en el Anexo VII.

Del análisis de la información obtenida en esta fase previa se obtuvieron preguntas concretas que debían ser respondidas en el análisis en el terreno.

- El trabajo en el terreno:
  - Se realizaron visitas para obtener información y realizar entrevistas o grupos focales con los diferentes agentes:
    - Responsables de las Consejerías de Trabajo y las OTC.
    - Personal técnico de las OTC que hayan co-dirigido programas y proyectos en materia de empleo y asuntos sociales.
    - Responsables del Programa FOIL, en el caso concreto de Costa Rica.
    - Personal responsable de los proyectos de Asistencia Técnica en las contrapartes.
  - Asimismo, se recopiló y analizó toda la información relevante que aportaron los distintos agentes sobre los productos de las AATT, así como de los cambios e impactos producidos, tanto en las contrapartes, como en los destinatarios finales de sus servicios.

En el anexo VI se adjuntan las agendas de trabajo en el terreno en las que aparecen las técnicas de recopilación y análisis de información que fueron utilizadas y los informantes clave. En el Anexo VII se indican los 15 proyectos analizados.

## 4. Análisis, enjuiciamiento y elaboración del Informe Final

La información recogida se analizó utilizando diferentes técnicas, como el análisis del discurso, el análisis cuantitativo —del inventario de AATT— y el análisis de la documentación. A continuación se realizó el enjuiciamiento en función de los criterios de evaluación indicados. Los resultados se integraron en un Informe Final que muestra de manera global e integrada los resultados de la evaluación.



# Anexo. Matriz de evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN



Evaluación de diseño				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Pertinencia	¿El tipo de proyectos solicitados responde a los planteamientos de la cooperación al desarrollo establecidos en el Plan Director?	Pertinencia como coherencia externa.	Grado de imbricación y complementariedad de los objetivos y contenidos de las intervenciones con los objetivos estratégicos y criterios de intervención del PDCE. Y con sus prioridades horizontales. Y con sus prioridades y estrategias sectoriales.	<p>Análisis documental: Doc. Cooperación<sup>1</sup>. Entrevista a responsables AECID. Se partirá de la reconstrucción de la lógica del Programa realizado en la fase preparatoria.</p>
		Pertinencia como alineación.	Presencia de una justificación de la Asistencia Técnica en la solicitud, que haga referencia a las necesidades de los países solicitantes. Adecuación del análisis al contenido en los diferentes documentos de planificación de la cooperación.	<p>Solicitudes de asistencia técnica: TdR del Proyecto (TRP) y del Experto/a (TRE). Documentos de Estrategia-País. Planes de Actuación Especial. Estrategias sectoriales relacionadas y planes regionales. Otros documentación.</p>
	¿Son adecuados los objetivos y resultados de las intervenciones evaluadas al contexto en que se desarrollan?	Pertinencia como coherencia interna. Se entiende que se habla de resultados esperados y no de resultados efectivamente obtenidos, en cuyo caso se correspondería con la dimensión de "resultados".	Grado de articulación de los resultados con los objetivos y relación de ambos con la situación de contexto (de país, institución y colectivo al que se dirige). Grado de articulación de las actividades propuestas con los objetivos y resultados previstos.	<p>Solicitudes de asistencia técnica: TRP y TRE. Documentos de Estrategia-País. Planes de Actuación Especial. Estrategias sectoriales relacionadas y planes regionales. Otros documentos. Análisis de casos en el terreno.</p>

1. Plan Director de la Cooperación Española, Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española para el Desarrollo, convenios básicos y acuerdos complementarios de cooperación técnica, etc.

Evaluación de diseño (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Pertinencia	¿Son igualmente adecuadas las modalidades de intervención a los objetivos perseguidos?	Pertinencia como coherencia interna. Modalidades son: misiones de personal experto, seminarios y visitas técnicas.	Pros y contras de cada modalidad de intervención para actuaciones del tipo de las incluidas en el Programa. Opiniones de personas expertas en la materia.	Entrevista estructurada a personal técnico de OTC. Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Análisis de muestra de expedientes de AATT.
	¿Deberíamos centrarnos en áreas geográficas determinadas o en sectores?	Para responder se tendrán en cuenta las prioridades, objetivos y estrategias de la Cooperación Española y la reconstrucción de la lógica del Programa. Previsiblemente, el análisis de expedientes se realizará sobre una muestra, pero en caso de que su número/volumen lo hiciese posible, se trataría de analizar la totalidad.	Grado de consolidación de resultados en función de la dispersión o concentración de las AT por áreas geográficas y sectores/subsectores. "Mapa" sectores abordados (por número de proyectos) por país. Valoración de las realizaciones y resultados de las AT.	Inventario de AATT. Revisión documental. Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevistas a responsables de centros directivos. Análisis de casos en el terreno. Entrevistas a coordinadores y coordinadoras OTC. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC.
	¿En qué medida existe una adecuada imbricación con los proyectos multi-bilaterales (OIT)?	Desde los niveles estratégicos a los operativos. Especialmente respecto al FOIL del Programa Regional de Centroamérica.	Compatibilidad, complementariedad y sinergias de los proyectos. Existencia de mecanismos de información y coordinación entre instancias institucionales. (Con la AECID en el marco del Programa Regional de Centroamérica en el que se enmarca el FOIL) Existencia de mecanismos de información y coordinación en terreno entre instituciones y entre proyectos. Formales e informales.	Revisión documental. Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas telefónicas a coordinadores OTC y Consejerías de Trabajo. Análisis de casos en el terreno.

Evaluación de diseño (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Pertinencia	¿Es adecuada la duración actual de las AATT –entre uno y tres meses–?	Teniendo en cuenta que las necesidades son distintas en cada caso y pueden ser respondidas en plazos distintos.	Número y proporción de AATT que continúan una anterior, distinguiendo las que se concibieron como plurianuales y las que no. Opinión de personas expertas que han participado en el Programa. Opinión de personal experto en cooperación en terreno.	Inventario AATT. Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas telefónicas a expertos/as. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC.
Eficacia e impacto	¿Qué resultados han tenido los proyectos que se han apoyado? ¿Qué factores –internos o externos– han influido para el alcance de resultados?	La primera de estas preguntas es descriptiva (por lo que en el indicador no ha experimentado apenas transformación). La segunda se relaciona con las teorías del cambio de programas, que se han descrito al hablar de las actividades preparatorias.	Logros y productos alcanzados. Los resultados y productos han sido utilizados. Conexión entre las actividades desarrolladas (teoría de la implementación) y su relación con los efectos producidos (teoría del Programa). Factores externos que han incidido positiva o negativamente en la consecución de los resultados y punto del programa en el que incidieron.	Análisis de muestra de expedientes de AATT. Análisis de casos en terreno. Entrevista telefónica a personal experto.

Evaluación de diseño (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Cobertura	¿Coinciden los colectivos beneficiarios del programa con sus destinatarios originales? (resultados) Si la respuesta es negativa, ¿cuáles son las causas? (diseño)	Puede deberse a la existencia de un conflicto entre la teoría de la implementación y la del Programa. También podría deberse, simplemente, a una mala ejecución.	Secuencia de toma de decisiones desde la solicitud inicial a un producto sesgado.	Análisis de muestra de expedientes de AATT. Análisis de casos en el terreno. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Entrevista telefónica a personal experto.

Evaluación de proceso				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Pertinencia	<p>¿El formato que se envía a las contrapartes —TdR de los proyectos y perfiles de personas expertas— es el adecuado? ¿Habría que introducir indicadores de logro?</p> <p>¿Es apropiado el sistema actual de aprobación de AATT?</p> <p>¿Los plazos de tramitación son adecuados (solicitud, resolución, inicio de las actividades...)?</p>	<p>En relación con el modo en el que se plantea (diseño), el modo en el que se ejecuta (proceso) y de su idoneidad final (resultados).</p>	<p>Proporción de proyectos en los que la contraparte realiza alguna observación a cualquiera de los aspectos mencionados. Valoración de la utilidad de los TdR de los proyectos y de los perfiles de expertos/as enviados. Valor añadido potencial de los indicadores de logro. Existencia de pautas claras para la selección de los expertos/as más adecuados para cada asistencia técnica. Pautas existentes en el procedimiento de selección de expertos/as utilizado.</p> <p>Existencia de criterios comunes y compatibles para la aprobación y priorización de las asistencias técnicas que son, además conocidos y utilizados. Inexistencia de desajustes en la asignación de asistencias técnicas/recursos solicitados, por áreas, países, "subsectores" o años (teniendo en cuenta el volumen de "demanda").</p> <p>Análisis de los tiempos y plazos reales de tramitación de los proyectos.</p>	<p>Revisión documental: oficios a OTC y consejerías, modelos de TRP, TRE... Inventario AATT. Entrevistas a centros directivos. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno.</p> <p>Entrevistas a responsables del programa en centros directivos del MTIN. Revisión documental: resoluciones, expedientes, tramitación, plazos... Análisis de muestra de expedientes de AATT.</p> <p>Revisión documental: análisis de fechas de resoluciones. Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos.</p>

Evaluación de proceso (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
	¿El método de evaluación de los resultados de los proyectos es el adecuado?	En términos de objetividad, independencia, utilidad y retroalimentación de la información sobre las realizaciones y resultados. ¿Participación de las contrapartes? Plazos, contenidos y agentes.	Valoraciones respecto de los informes de evaluación. (Respecto al proceso, contenidos y utilidad.)	Revisión documental: modelos de informes de evaluación. Análisis de muestra de expedientes de AATT. Análisis de casos en el terreno. Entrevistas a responsables de cooperación de los centros directivos.
Eficacia en la ejecución/gestión	¿Es el procedimiento de gestión utilizado el óptimo, teniendo en cuenta la carga de trámites administrativos que conlleva?	Analizando las posibilidades de simplificar trámites y/o aportar valor a los que existen, en línea con los criterios de mejora de la cooperación.	Estimación de gastos correspondiente a gestión administrativa y análisis de su relevancia sobre el total. Los plazos de tramitación están definidos, son suficientes y se cumplen. Existencia de pasos del procedimiento que no aportan valor. Determinación de su exigencia por la normativa de aplicación. Existencia de procedimientos diferentes en otras instancias de la Cooperación Española (AGE y CCAA).	Revisión documental: resoluciones, gestión de expedientes, tramitación, plazos... Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas con responsables en CCAA.
Eficiencia/coordinación	¿Existe una adecuada complementariedad y coordinación con las CCAA y los EELL?	Tanto en la actividad desarrollada por estos agentes dentro del programa, como la que desarrollan de forma independiente.	Existencia de los mecanismos de información entre administraciones. Análisis de sinergias o desajustes entre las AATT de las distintas Administraciones Públicas.	Entrevistas a responsables del programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas a responsables en CCAA.

Evaluación de proceso (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Eficiencia/ coordinación	¿En qué medida el programa permite el acceso de expertos y expertas de CCAA y EELL?	Acceso en pie de igualdad y teniendo en cuenta que los perfiles más adecuados pueden estar en las CCAA, dada la descentralización de buena parte de las políticas sectoriales.	Existencia de los mecanismos de información entre administraciones. Existencia de mecanismos de información que puedan llegar a los expertos/as. Proporción de expertos/as procedentes de CCAA y EELL en el total de las AATT, respecto del tipo de selección que se realiza, del total de personas que repiten.	Entrevistas a responsables del programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas a responsables en CCAA. Revisión documental: resoluciones, gestión de expedientes, tramitación, plazos... Inventario AATT.
	¿Están adecuadamente identificados los canales de comunicación con las Consejerías de Trabajo de las CCAA?	Puede haber canales específicos o canales generales. Canales formales e informales o no procedimentados.	Inventario de canales y mecanismos disponibles. Grado de utilización de los mismos. Conocimiento por parte de expertos/as en CCAA.	Entrevistas a responsables del programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos. Entrevistas a responsables en CCAA. Entrevista telefónica a expertos/as.
	¿Existe una fluida relación de las Consejerías de Trabajo con las contrapartes que permita obtener solicitudes de proyectos que realmente constituyan una necesidad para el país y que se inserten en líneas de trabajo ya existentes?	Especialmente en aquellos zonas/paises en los que el programa pueda aportar más valor, teniendo en cuenta las prioridades geográficas de la Cooperación Española.	Proporción de solicitudes cursadas por Consejerías de Trabajo de las embajadas, respecto del total de solicitudes. Proporción de solicitudes respecto del total de las aprobadas. Existencia de canales y procedimientos establecidos para la difusión del programa entre instituciones contraparte.	Inventario AATT. Revisión documental: resoluciones, TRP, TRE, tramitación, plazos... Análisis de casos en el terreno. Entrevistas telefónicas a Consejerías de Trabajo.
	¿Es adecuada la coordinación interna entre las unidades del Ministerio que ejecutan proyectos de cooperación técnica?	Se encuentra a mitad de camino entre los procesos y el diseño, pero ha parecido más útil clasificarla de este modo.	Mecanismos de coordinación e intercambio de información, antes de la aprobación de los proyectos, durante su ejecución y en el cierre de los proyectos. Utilidad percibida de los mismos. Grado de conocimiento general del programa por los responsables de los centros directivos. Proporción de solicitudes aprobadas respecto de las presentadas.	Entrevistas a responsables del programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos.

Evaluación de proceso (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Eficiencia/ coordinación	¿Qué grado de complementariedad existe entre las Consejerías de Trabajo de las embajadas y las OTC?	Para conocer la coherencia y penetración del programa dentro de la estructura de cooperación internacional.	Análisis comparado de solicitudes cursadas por embajadas y OTC (por país y sector y por año). Análisis comparado de resultados. Valoración de responsables de OTC y embajadas.	Revisión documental: resoluciones, TRP, TRE, tramitación, plazos... Entrevistas telefónicas a coordinadores OTC y Consejerías de Trabajo de embajadas. Análisis de casos en el terreno.
	¿Se han establecido sinergias con proyectos de otros donantes o con los proyectos OIT que también se financian desde la Subsecretaría?		Mecanismos previstos para la colaboración. Existencia de conexiones institucionales, de cooperación, intercambio de información, etc.	Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevistas a responsables del Programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos.



Evaluación de resultados				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Pertinencia	¿Es útil el formato de visitas de intercambio de técnicos y técnicas?	Útil desde el punto de vista de conseguir cosas que no se conseguirían de otro modo.	Productos obtenidos por el intercambio. Valor añadido del intercambio de técnicos/as. Efectos diferenciales en las personas que participan o en sus instituciones, en comparación con otras fórmulas.	Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Entrevista telefónica a personal experto.
	¿Qué importancia relativa tiene el Programa en el marco general de las relaciones de cooperación institucional (y al desarrollo) del Ministerio y sus centros directivos?	Para relativizar los resultados del Programa. Tanto desde el punto de vista de los intereses estratégicos, como desde el punto de vista de recursos invertidos.	Recursos destinados al programa respecto del total del Ministerio y/o centros directivos. Existencia de otros programas y/o relaciones internacionales y de cooperación dentro de los centros directivos del Ministerio. Valoraciones de los responsables del Ministerio.	Revisión documental: presupuesto del programa, otras actividades desarrolladas en cooperación, etc. Entrevistas a responsables del programa en el MTIN y a responsables de cooperación de los centros directivos.
Eficacia e impacto	¿Han contribuido las asistencias técnicas a fortalecer las instituciones? ¿En qué forma?	Relacionada con el criterio de sostenibilidad de los resultados.	Existencia de productos de las AATT consolidados (unidades, procedimientos, programas, servicios, etc.). Inexistencia de solapamientos entre las asistencias técnicas en un mismo país en el periodo consolidado.	Análisis de muestra de expedientes de AATT. Inventario de AATT. Análisis de casos en terreno.
	¿Ha contribuido el programa a mejorar el desempeño y los resultados de las instituciones con las que se ha trabajado?	Efectos de las AATT en el funcionamiento de los ámbitos en los que han trabajado.	Mejoras observadas en la actividad tras las AATT. Valoración de los productos de la AATT. Evolución de desempeño en unidades (datos cuantitativos y/o cualitativos).	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT.
	¿Ha cambiado la institución su comportamiento o proceder como consecuencia de la AT? ¿En qué forma?	Efectos de las AATT en el funcionamiento global de la institución socia y en la cultura de la organización.	Cambios observados en la institución (formales e informales). Nuevas actividades, servicios y procedimientos tras la AATT.	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT.

Evaluación de resultados (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Eficacia e impacto	¿Han cambiado los funcionarios o personal implicado su comportamiento o proceder como consecuencia de la AT?	Efectos sobre la capacitación, estatus, condiciones, actitudes y formas de trabajo.	Cambios observados en el personal (formales e informales). Evolución de la situación del personal de contacto fundamental de las AATT.	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT.
	¿Qué zonas del país se han visto beneficiadas? ¿Han sido predominantemente áreas urbanas o rurales, a nivel nacional o local? ¿Se ha trabajado en las zonas o sectores más vulnerables?	Es una pregunta descriptiva (o de realización), que podrá combinarse con otros elementos para analizar la concentración de las actuaciones: desde el punto de vista de la incidencia territorial, por sectores de actividad y sectores de población.	Administraciones destinatarias de las AATT por nivel de descentralización y territorialización. Sectores atendidos por las AATT. Grupos de población atendidos por las AATT y encuadramiento o no entre los sectores vulnerables.	Revisión documental: documentación cooperación. Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT.
	¿Ha habido resultados no esperados (positivos o negativos) de las Asistencias?	Tanto en el terreno como en el propio MTIN y estructura y actividad de la Cooperación Española.	Existencia de agentes que se hayan visto implicados o afectados en las instituciones contrapartes, en la OTC, en los expertos y expertas participantes y en el MTIN. Grado de afectación y determinación de si los efectos fueron positivos o negativos.	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevista a responsables del MTIN. Entrevistas telefónicas a coordinadores OTC y Consejerías de Trabajo de embajadas.

Evaluación de resultados (cont.)				
Criterio	Pregunta evaluación	Aclaraciones	Indicador	Fuentes
Viabilidad	¿Se están realizando otras actividades para impulsar o complementar los resultados de los proyectos ya realizados?	La permanencia, vigencia y transferencia de los productos, resultados y capacidades surgidas a partir de las AATT.	Se ha producido una sistematización que ha dejado un producto escrito. Se ha realizado una presentación de los resultados a una audiencia amplia, compuesta por diferentes agentes. Se ha distribuido el producto/s resultado entre un número amplio de personas de la institución. Se ha garantizado que la contraparte tiene el informe final de la asistencia técnica. Se comprueba la satisfacción de la contraparte con el trabajo y los resultados. La OTC hace seguimiento de la utilización de los resultados. Existencia de otras acciones dirigidas a favorecer la consolidación de los resultados y su transferencia. Los resultados y productos siguen siendo utilizados en la actualidad o constituyen la base sobre la que se han producido otros, con recursos internos.	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT. Entrevista telefónica a expertos y expertas.
	Los beneficios de las asistencias técnicas, incluyendo conocimientos adquiridos, ¿se mantienen en la institución si las personas que las recibieron ya no pertenecen a la misma (cambio de organismo o paso al sector privado)?		Las personas de la contraparte recuerdan y conocen los productos de la Asistencia Técnica. Esto ocurre tanto si las personas permanecen como si no. Las personas de la OTC recuerdan y conocen los productos de la Asistencia Técnica.	Entrevista estructurada a personal técnico de las OTC. Análisis de casos en terreno. Análisis de muestra de expedientes de AATT.

# IV

## Anexo. Documentación analizada en el trabajo de Gabinete

### Documentación generada por el Programa

- Resoluciones anuales de aprobación de proyectos y de convocatorias para las vacantes. 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- Cuadros de Gestión de los Proyectos del Programa de Cooperación Bilateral y FOIL. 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- Solicitudes tramitadas y aprobadas. 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.
- Modelos de documentos utilizados.
- Memorias de actividades del Programa de Cooperación Bilateral y FOIL. 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- TdR de los proyectos y de expertos/as.
- Programa Centroamericano de la Cooperación Española: Plan de Acción de FOIL. Relación de expertos/as seleccionados/as. 2005.
- Informes de evaluación de expertos/as.
- Fichas de las AATT.
- Proyectos de cooperación de otros donantes en Iberoamérica. 2004.
- Comunicaciones con los centros directivos (en las que se les remiten los proyectos de cooperación técnica planteados en el ámbito de sus competencias). 2005.
- Comunicaciones con las Consejerías de Trabajo. 2005.
- Borrador de orden de bases reguladoras del MTAS para la selección de expertos y expertas en materia de cooperación técnica internacional.
- Nota sobre las referencias a las disposiciones generales que se mencionan en la propuesta de resolución que autoriza la Programación de Cooperación Técnica Internacional. MTAS. 2006.

### Otra documentación

- Reglamento de gestión del Programa FOIL perteneciente al Programa Regional de Cooperación con Centroamérica.
- II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española para el Desarrollo.
- Documento de Estrategia País 2005-2008 para Ecuador.
- Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española para Costa Rica 2006-2008.
- Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española para México 2006-2008.
- Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. AECI-MAEC, 2007.
- Evaluación intermedia del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral y de los Proyectos Nacionales de Formación Ocupacional e Inserción Laboral-FOIL, América Central y República Dominicana. Informe Final de Resultados. Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica, marzo de 2008.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos de 14 de octubre de 1977.
- Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica para el Desarrollo en Materia Sociolaboral entre España y México el 8 de febrero de 1987.
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012. México DF.
- Otra documentación sobre cooperación de organismos internacionales: Unión Europea Organización Internacional del Trabajo, etc.

Muestra de expedientes analizados						
Año	País	Sector	Proyecto	Persona experta	Marco de cooperación	
2004	Venezuela	Seguridad y salud en el trabajo	Promoción, constitución y fortalecimiento de los Comités de Higiene y Seguridad en el Trabajo de Venezuela	Carlos Vidal Gómez de Travedo	Programa de Cooperación Bilateral	
2004	Argentina	Observatorio	Sistemas de información de estadísticas laborales: comparación de datos	M <sup>a</sup> Dolores Allona Alberich	Programa de Cooperación Bilateral	
2005	República Dominicana	Formación	Diseño del Plan de Acción para la formación ocupacional e inserción laboral en República Dominicana	M <sup>a</sup> Dolores Garrido Nájera	Programa FOIL	
2006	El Salvador	Empleo	Clasificación nacional uniforme de las ocupaciones	Luis Rivilla de Miguel	Programa FOIL	
2006	Perú	Migraciones	Implementación de la Oficina de Migración Laboral	José Luis Ibáñez Cruz	Programa de Cooperación Bilateral	
2006	Chile	Relaciones laborales	Elaboración de propuestas jurídicas para mejorar la cobertura de la negociación colectiva en Chile	Tomas Sala Franco	Programa de Cooperación Bilateral	
2006	Panamá	Servicios sociales	Mejora de la intervención con menores en riesgo social y adolescentes en conflicto con la ley	Paloma Abad/Alicia Cordero Morales	Programa de Cooperación Bilateral	
2007	Guatemala	Observatorio	Evaluación y conocimiento del mercado de trabajo	Visitación Villacorta Gago	Programa FOIL	
2007	Honduras	Formación	Formación de jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad como recurso humano cualificado y adecuado a la demanda laboral	Ángel Néctor Morote Ródenas	Programa FOIL	
2007	Colombia	Inspección	La Inspección de Trabajo inteligente	Rosario García Hernández	Programa de Cooperación Bilateral	
2007	Uruguay	Seguridad y salud en el trabajo	Fortalecimiento institucional de la Inspección General de Trabajo y de la Seguridad Social, Área: Equipos de Protección Personal y Colectiva	Juan Ramón Seco Ruiz-Bravo	Programa de Cooperación Bilateral	



# V

## Anexo. Actores clave entrevistados

Responsables de Centros Directivos y AECID		
Persona	Cargo	Departamento
Beatriz Olaguibel Moret	Consejera Técnica. Gabinete del secretario de Estado de la Seguridad Social	Secretaría de Estado de la Seguridad Social
Miguel Ángel Gil Leal	Jefe de Área. SG de Relaciones Institucionales. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
Paloma Gallego García	Subdirectora general de Servicios Técnicos del SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal
Elvira González Santamarta		Servicio Público de Empleo Estatal
Eusebio Martín Asenjo	Jefe de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
Fernando Nolla Fernández	Inspector de Trabajo en la DG de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	Subsecretaría MTIN. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
Belén López López	Consejera técnica. SG de Relaciones Sociales Internacionales	Subsecretaría MTIN. Secretaría General Técnica
Antonio M <sup>a</sup> Claret Morales Domínguez	Jefe de Servicio. SG de Relaciones Sociales Internacionales	
Olga Lago Poza	Directora de Programas de América Latina en el Instituto de la Mujer	Instituto de la Mujer (actual Ministerio de Igualdad)
Rosa Susana Viñuela Álvarez	Asesora de la secretaria de Estado	Secretaría de Estado de Asuntos Sociales (actual Ministerio de Educación, Política Social y Deporte)
Pascual Navarro	Subdirector general de Cooperación con México, América Central y Caribe	AECID
Vega Bouthelier	Consejera técnica. Dirección de Cooperación para América Central y el Caribe. Programa Regional FOIL	
Irene Ortiz	Responsable regional FOIL	

## Expertos y expertas del Programa de Cooperación Bilateral

Marco de cooperación	Administración	Sector	Persona experta	Centro directivo
Programa de Cooperación Bilateral	AGE	Seguridad Social	Gregorio Negueruela Martínez	Instituto Nacional de la Seguridad Social. Madrid
		Servicios Sociales	María Gracia Juste Ortega	MTIN
		Seguridad Social	Andrés Ramón Trillo García	Instituto Nacional de Seguridad Social. Madrid
		Servicios Sociales	Miguel Gil Montalvo	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
		Inspección	Araceli Sánchez Figueruelo	Inspección Provincial. León
		Inspección	Juan Ramón Bres García	Inspección Provincial. Cádiz
		Empleo	María José Estébanez	Servicio Público de Empleo - Instituto Nacional de Empleo. Palencia
		Formación	Pedro Antonio Pinar Moreno	
		Relaciones Laborales	Pedro Cano	Subdirección General de Relaciones Laborales
		Inspección	Paloma Gordillo López	Inspección Provincial. Murcia
	Servicios sociales	José Muñoz Ripoll	Instituto Nacional de Juventud	
	CCAA	Servicios Sociales- Empleo	Oscar David Chicharro Arcas	Junta de Andalucía
		Migraciones	José Ángel Fernández Iglesias	Junta de Andalucía
		Seguridad y Salud en el Trabajo	Juan Carlos Foncillas Aragón	Comunidad Autónoma de Aragón
		Empleo	José Luis Gómez Ruiz	Comunidad Autónoma de les Illes Balears
		Seguridad y Salud en el Trabajo	José Antonio Garrido Roldán	Junta de Andalucía
		Seguridad y Salud en el Trabajo	Ángeles Valbuena Hernández	Generalitat de Catalunya
	Universidad	Seguridad y Salud en el Trabajo	Carlos Casado	Universidad de Burgos
		Economía Social	Manuel García Jiménez	Ayuntamiento de Denia
	EELL	Servicios Sociales	Pilar Acle Guervos	Universidad de Córdoba

Expertos y expertas del Programa FOIL				
Marco de cooperación	Administración	Sector	Persona experta	Centro directivo
Programa FOIL	AGE	Formación	Koldo Villarreal Marquínez	Servicio Público de Empleo - Instituto Nacional de Empleo. Álava
		Observatorio	Pedro Parra Oncins	Servicio Público de Empleo - Instituto Nacional de Empleo. Zaragoza
		Empleo	Odón Bilbao Corcuera	Servicio Público de Empleo - Instituto Nacional de Empleo. Vizcaya
		Observatorio	Candelaria Jordán Castillo	Servicio Público de Empleo - Instituto Nacional de Empleo. Albacete
	CCAA	Formación	Miguel Barrio Álvarez	Comunidad de Madrid
	EELL	Empleo	Julia García Álvarez	Ayuntamiento de Fuenlabrada

Consejeros y consejeras de Trabajo en América Latina			
País sede	Acreditaciones	Consejero/a de Trabajo	Observaciones
Perú	Bolivia y Pacto Andino	José García Tena	
Venezuela	República Dominicana y Colombia	José F. Armas Pérez	
Costa Rica	Guatemala, Honduras, Panamá, El Salvador y Nicaragua	Vacante	Se ha entrevistado a Ramón Aparicio Lobo, que dejó el puesto en septiembre
Ecuador		Francisca Sánchez Chinarro	
México	Cuba	José R. Vallés Calatrava	

Coordinadores y coordinadoras de las OTC	
País	Persona
México	Carlos Cano Corcuera
Costa Rica	Pedro Pablo Viñuales
Ecuador	José Roberto Piqueras Bouillon
El Salvador	Juan Ignacio Pita Rodríguez/Marta de Terán <sup>1</sup>
República Dominicana	Miguel Ángel Encinas
Guatemala	Francisco Sancho López
Nicaragua	Silvia Grande <sup>2</sup>

1. Responsable de Programa.

2. Responsable de Proyectos.

### Responsables de las contrapartes

Las responsables de las contrapartes entrevistados en el terreno aparecen en las agendas de trabajo en el terreno que se encuentran en el Anexo VI.



# VI Anexo. Agendas de trabajo en las visitas al terreno

Agenda de la visita a Costa Rica	
Octubre	
Días 25 y 26, sábado y domingo	Llegada de España y últimos preparativos del trabajo.
Día 27, lunes	Reunión-entrevista en la OTC con: <b>Pedro Pablo Viñuales</b> , coordinador de la OTC. <b>Gilbert González García</b> , personal técnico de la OTC. <b>Manuel Blázquez</b> , responsable del Programa de Desarrollo Sostenible de la OTC. Reunión-entrevista con: <b>Teresa Esteban Gasanz</b> , coordinadora técnica del Programa FOIL. <b>Mónica Riveros</b> , coordinadora del Programa FOIL en Costa Rica.
Día 28, martes	Entrevista grupal: <b>Bruno Velasco Rubio</b> , responsable de Proyectos de la OTC. <b>Ana Belén Villamil Soler</b> , responsable de Programas de la OTC. <b>Manuel Blázquez</b> , responsable del Programa de Desarrollo Sostenible de la OTC. <b>Ronald Segura</b> , administrador del Programa FOIL. <b>Mónica Riveros</b> , coordinadora del Programa FOIL en Costa Rica. <b>Teresa Esteban Gasanz</b> , coordinadora técnica del Programa FOIL. Reunión-entrevista con <b>María Eugenia Paniagua</b> , Secretaría General del CECC.
Día 29, miércoles	Entrevista a <b>Marvin Herrera Anaya</b> , Secretaría General del CECC. Entrevista a <b>Mabel Calvo Madrigal</b> , jefa del Departamento de Desarrollo de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Día 30, jueves	Entrevista a <b>Leonardo Ferreira Neves</b> , especialista principal en Política Económica e Instituciones del Mercado de Trabajo de la OIT. Entrevista a <b>Jorge Urbina</b> , asesor del presidente ejecutivo del Patronato Nacional de la Infancia.
Día 31, viernes	Entrevista conjunta con: <b>Eugenio Solano</b> , viceministro del Área Laboral y <b>Ana Lucía Blanco</b> , responsable de Cooperación Internacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Noviembre	
Días 1 y 2, sábado y domingo	Trabajo de Gabinete.
Día 4, martes	Entrevista a <b>Ana Eugenia Durán Salvatierra</b> , viceministra de Gobernación del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Social.
Día 5, miércoles	Entrevista a <b>Mario Hugo Rosal García</b> , especialista Principal en Formación Profesional de la OIT. Entrevista a <b>Steven Badilla</b> , consultor externo de la Organización Internacional de Migraciones en la Dirección General de Migraciones y Extranjería.
Día 6, jueves	Entrevista a <b>Óscar A. Méndez Chavarría</b> , jefe de Cooperación Bilateral del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Trabajo de Gabinete.
Día 7, viernes	Presentación de resultados en la OTC.
Día 8, sábado	Salida hacia España.

Agenda de la visita a Ecuador	
Octubre	
Días 25 y 26, sábado y domingo	Llegada de España y últimos preparativos del trabajo.
Día 27, lunes	Reunión con la consejera de Trabajo de España: <b>Francisca Sánchez Chinarro</b> . Reunión con el jefe administrativo de la OTC: <b>Jorge Peñafiel</b> .
Día 28, martes	Continuación de la reunión con la Consejera de Trabajo de España. Reunión con la Coordinadora de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador (MTE): <b>Solimar Herrera Garcés</b> Comida con el viceministro de Trabajo y Empleo de Ecuador, abogado <b>Tito Palma</b> . Reunión con <b>Paloma Gordillo López</b> , experta del MTIN que se encuentra desarrollando en la actualidad una Asistencia Técnica en el MTE.
Día 29, miércoles	Reunión con <b>Mª Fernanda Salazar</b> , coordinadora de la Inspección de Trabajo del MTE de Ecuador. Reunión con <b>Fabián Carvajal</b> , director del Departamento de Planificación del MTE. Reunión con <b>Gladys Montaluisa</b> , responsable de la Unidad de Discapacidades del MTE. Continuación de la reunión con la responsable de la Unidad de Relaciones Internacionales, <b>Solimar Herrera</b> .
Día 30, jueves	Entrevista con <b>Luis Vásquez Zamora</b> , anterior representante del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social en los proyectos que eran objeto de análisis y en la actualidad subgerente de Seguridad Integral y Salud Ocupacional de Petroecuador. Reunión con la consejera de Trabajo, para tratar de cerrar los encuentros con el resto de las contrapartes.
Día 31, viernes	Entrevista a <b>Carmen Alarcón Dalgo</b> , directora del Seguro General de Salud Individual y Familiar del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Entrevista a <b>Marianela Navas</b> , secretaria técnica del Consejo Nacional del Trabajo.
Noviembre	
Días 1 a 3, sábado a lunes	Festivo. Trabajo de Gabinete.
Día 4, martes	Entrevista colectiva a <b>Carlos Palacios<sup>1</sup></b> , <b>Rosa Mena</b> y <b>Magdalena Fernández</b> , técnicos de la Dirección Nacional de Atención Integral a Personas con Discapacidad. Entrevista a <b>Juan José Serrano Remón</b> , jefe de Sección de Flujos Migratorios de la Consejería de Trabajo. Entrevista conjunta con <b>José Roberto Piqueras Bouillon</b> , coordinador general de Cooperación de la AECID en Ecuador y <b>Francisca Sánchez Chinarro</b> , Consejera de Trabajo. Entrevista a <b>Fernando Carpio Sacoto</b> , director del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS.
Día 5, miércoles	Entrevista con: <b>Ximena Abarca</b> , directora ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), <b>Verónica Bermúdez</b> , responsable de Relaciones Internacionales del CONAMU. <b>Rosa Vacacela</b> , representante del CONAMU en la mesa de empleo y género, junto con el Ministerio de Trabajo y Empleo.
Día 6, jueves	Trabajo de Gabinete.
Día 7, viernes	Presentación de resultados en la Consejería de Trabajo.
Día 8, sábado	Salida hacia España.

1. Director técnico de la misma Dirección Nacional en el momento de desarrollo de las Asistencias Técnicas.

## Agenda de la visita a México

### Octubre

Día 24, viernes	Llegada a México.
Día 27, lunes	Reunión-entrevista al consejero de Trabajo: <b>José Vallés</b> .
Día 28, martes	Reunión/entrevista/recopilación documental en la Unidad de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social: <b>Guadalupe Morones Lara</b> , subcoordinadora de Política Laboral Internacional. Reunión/entrevista OTC de la AECID, <b>Carlos Cano Corcuera</b> , coordinador de la OTC.
Día 29, miércoles	Entrevista/recopilación documental en el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS): <b>Juan José Zermeño Córdoba</b> , jefe del Área de Comunicación del CIESS, <b>Miguel Ángel Fernández Pastor</b> , director del CIESS, <b>Samuel Arellano Vázquez</b> , coordinador académico del CIESS.
Día 30, jueves	Entrevista/recopilación documental de la AT "Modelo de gestión en seguridad e higiene en empresas del sector agrícola en México". Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo de la STPS: <b>Luis Antonio Miranda</b> , subdirector de Innovación en Seguridad y Salud en el Trabajo), <b>Francisco M. Tornero Applebaum</b> , director de Política de Prevención de Riesgos Laborales, <b>Carlos Casado</b> , experto del MTIN que se encuentra desarrollando una asistencia técnica en esta Dirección General. Visita/entrevista/recopilación documental en la Universidad Autónoma de Chapingo: Ing. <b>Arturo Acevedo López</b> , profesor investigador, Departamento de Ingeniería Forestal de la Universidad Autónoma de Chapingo.
Día 3, viernes	Trabajo de Gabinete.

Noviembre		
Días 1 y 2, sábado y domingo	Trabajo de Gabinete.	
Día 3, lunes	<p>Entrevista/recopilación documental de la AT "Conciliación y Mediación para la solución alterna de conflictos individuales de trabajo y seguridad social".  <b>Francisco José Martínez</b>, coordinador de Planeación y Proyectos Estratégicos.  <b>Rosalinda Castañón Lee</b>, procuradora auxiliar y encargada de la AT.</p> <p>Entrevista/recopilación documental de la AT "Visita técnica para la puesta en marcha del Programa Piloto de Trabajo Temporal México-España":  <b>Elisa Soriano Rosas</b>, directora de Movilidad Laboral, Coordinación General de Empleo,  <b>Zulum Ávila Tapia</b>, subdirectora de Movilidad Laboral, Coordinación General de Empleo.</p>	
Día 4, martes	<p>Entrevista/recopilación documental de la AT "Uso de nuevas tecnologías aplicadas a la capacitación" Dirección General de Capacitación:  <b>Gabriela Espinoza Ayala</b>, coordinadora de Capacitación a Distancia, Dirección General de Capacitación,  <b>Víctor Hugo Gutiérrez Ramírez</b>, subdirector de Capacitación a Distancia, Dirección General de Capacitación,  <b>Felipe Cuellar</b>, secretario técnico,  <b>Laura Isabel Acosta</b>, consultora Coordinación de Capacitación a Distancia,  <b>Guadalupe de Losa Hernández</b>, consultora externa, Coordinación de Capacitación a Distancia.</p>	
Día 5, miércoles	Trabajo de Gabinete.	
Día 6, jueves	Presentación de resultados en la Consejería de Trabajo.	Salida hacia España.

# VII

## Anexo. Proyectos analizados en el terreno

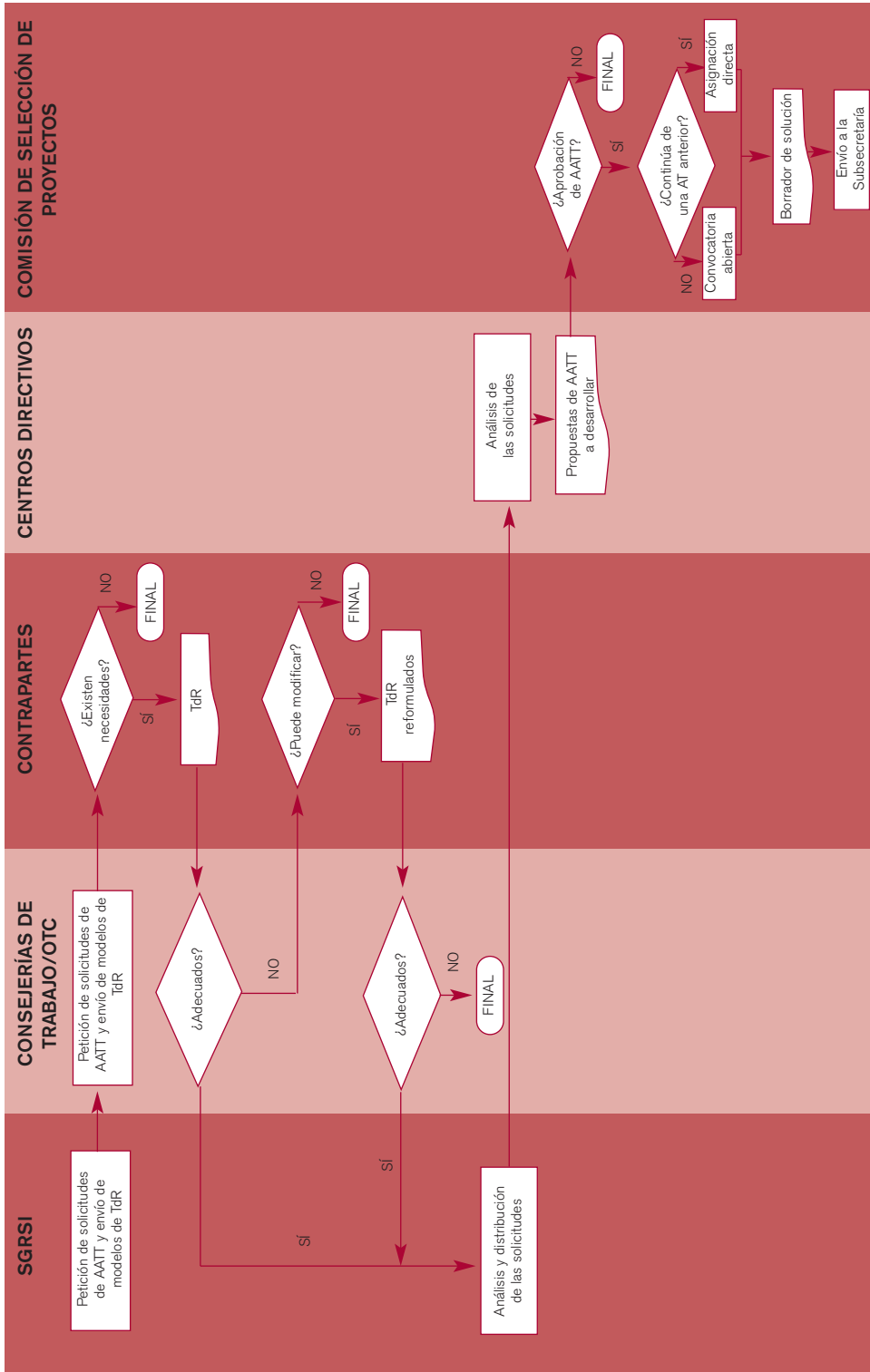
Costa Rica			
Año	Proyecto	Sector	Contraparte
2004	Reingeniería de los servicios dirigidos al colectivo de adultos mayores.	Seguridad Social	Jefa del Departamento de la Dirección Nacional de Pensiones. Servicio al Cliente. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
2006	Homologación del desarrollo curricular orientada a la certificación por competencias.	Formación profesional-ocupacional	Secretario General del CECC. Red Centroamericana de institutos de Formación Profesional.
2006	Formulación del Plan de Cooperación para el Mejoramiento de la Capacidad Operativa del Patronato Nacional de la Infancia en el marco de la reforma institucional recién aprobada.	Servicios sociales	Asesora del presidente ejecutivo del Patronato Nacional de la Infancia.
2006	Implementación del observatorio regional de mercado de trabajo.	Observatorio/estadística	Secretario General del CECC. Red Centroamericana de Institutos de Formación Profesional.
2007	Concretar las líneas de cooperación del MTAS en el tema migratorio.	Migraciones	Viceministro del Área Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Jefe del Departamento de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Viceministra de Gobernación y Policía del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Social. Dirección General de Migración y Extranjería.

<b>Ecuador</b>			
<b>Año</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Contraparte</b>
2003	Maestría en Seguridad, Salud y Ambiente: módulo de ventilación industrial.	Seguridad y salud en el trabajo	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
2005, 2007 y 2008	Asistencia técnica en materia de ordenación de los sistemas de inspección en el trabajo en Ecuador.	Inspección	Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones de Trabajo de Perú, Ecuador y Bolivia; Inspector de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Empleo. Subsecretario de Trabajo y Empleo de la Sierra y Amazonía. Subsecretario de Trabajo y Empleo de Litoral y Galápagos. Directora General de Trabajo.
2005	Incidencia del enfoque de género en la política pública para el mejoramiento de la calidad de vida en las mujeres ecuatorianas a través del ejercicio del derecho al trabajo.	Servicios sociales	Funcionaria del equipo técnico del subproceso de formulación y programación de planes, programas y proyectos de género. Consejo Nacional de las Mujeres. Presidencia de la República.
2005	Programa de atención integral al adulto mayor.	Servicios sociales	Coordinador Nacional del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor. Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
2006 y 2007	Generación de Empleo para personas con discapacidad.	Empleo	Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dirección Nacional de Atención Integral a Personas con Discapacidad.

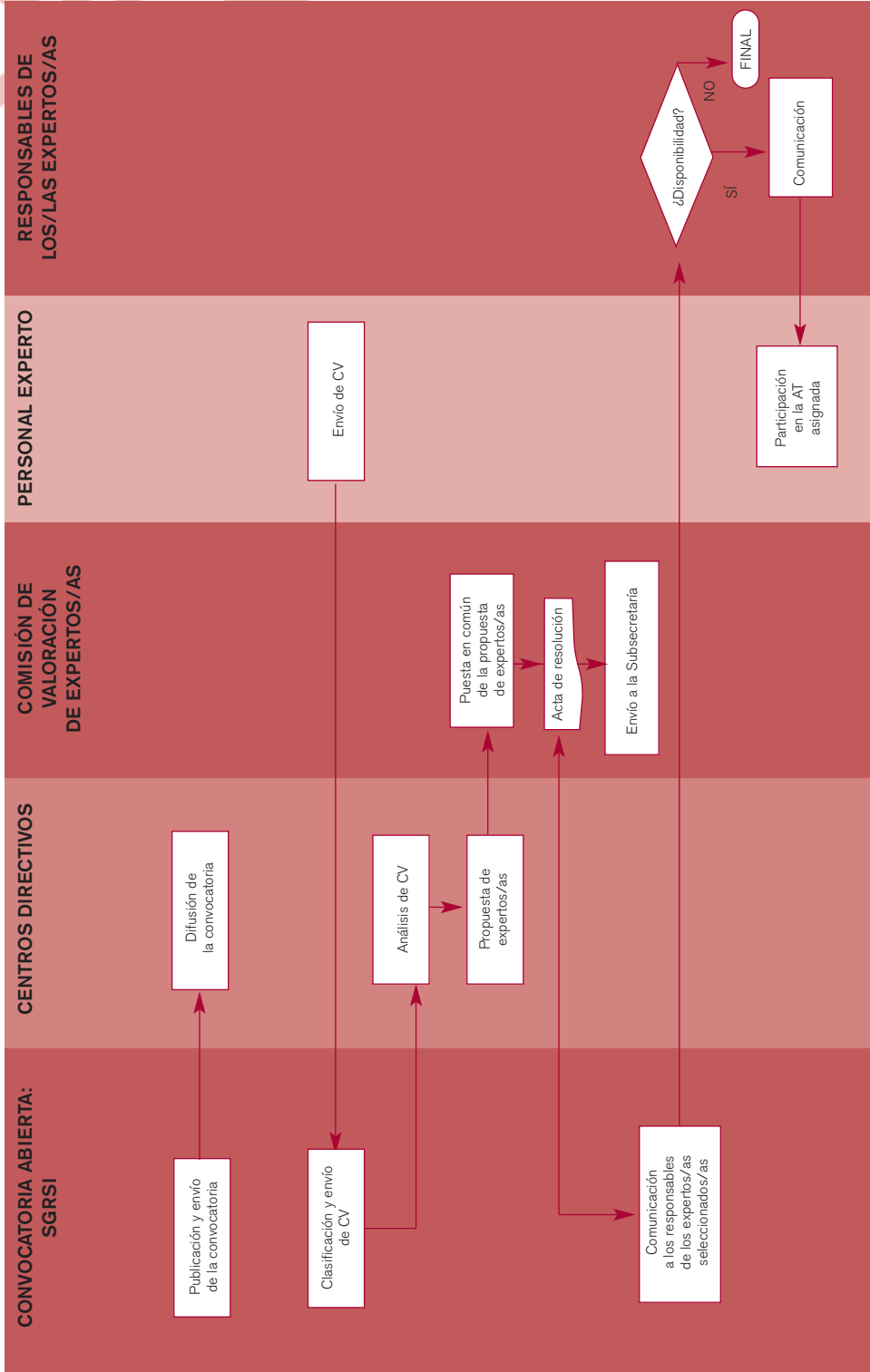
<b>México</b>			
<b>Año</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Contraparte y responsable</b>
2001, 2002, 2003, 2004 y 2006	Modelo de gestión en seguridad e higiene en empresas del sector agrícola en México.	Seguridad y salud en el trabajo	Director de Asistencia Técnica de la DG de Seguridad y Salud. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).
2006	Curso "Sistemas de pensiones".	Seguridad Social	Coordinador académico del CIESS.
2006	Conciliación y mediación para la solución alterna de conflictos colectivos de trabajo y de seguridad social.	Relaciones laborales	Coordinador de planeación y proyectos estratégicos. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo.
2008	Gestión de Flujos Migratorios.	Migraciones	Directora de Movilidad Laboral, Coordinación General de Empleo.
2007	Cooperación sobre el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la capacitación.	Formación profesional-ocupacional	Coordinadora de Capacitación a Distancia Dirección General de Capacitación. STPS.



# VIII Anexo. Propuesta de proceso de gestión







# IX

## Anexo. Ficha de evaluación del CAD

FICHA DE EVALUACIÓN DEL CAD			
<b>Título</b>	Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN.	<b>Lugar</b>	Iberoamérica
<b>Sector</b>	Otros servicios e infraestructuras sociales (160)	<b>Subsectores</b>	Política de empleo y gestión administrativa (1620) Servicios sociales (1610)
<b>Tipo de evaluación</b>	Evaluación intermedia	<b>Coste</b>	65.100,00 € (IVA incluido)
<b>Fecha del Programa</b>	2003-2008	<b>Agente ejecutor</b>	MTIN
<b>Fecha de evaluación</b>	De julio de 2008 a diciembre de 2008	<b>Agente evaluador</b>	RED2RED CONSULTORES

### Antecedentes y objetivo general del Programa

El Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo tiene su origen en la Cooperación Técnica de España con Iberoamérica iniciada a mediados de los años sesenta con actuaciones de este Ministerio en el ámbito de la formación profesional y ocupacional, reforzada a finales de los setenta con la cooperación con organizaciones multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde entonces, el Programa se ha ido adaptando a las transformaciones experimentadas en la política de cooperación española.

El Programa de Cooperación Bilateral del MTIN tiene como objetivo general el **fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas mediante Asistencias Técnicas a instituciones homólogas en países en desarrollo** –fundamentalmente de América Latina–, tratando de dar respuesta a las prioridades y necesidades planteadas por sus Gobiernos de forma coherente con otros agentes y acciones de la Cooperación Española.

El Programa de **Cooperación Técnica Bilateral** se ha concretado fundamentalmente en la realización de proyectos de Asistencia Técnica de corta duración a departamentos homólogos al MTIN en otros países del ámbito territorial mencionado, en las siguientes áreas: empleo, formación profesional-ocupacional, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, seguridad social, inspección de trabajo y acción social, servicios sociales, mujer, juventud y menores y familia.

Para terminar de definir los aspectos fundamentales del Programa, conviene decir que:

- **La coordinación** le corresponde a la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, dependiente de la Secretaría General Técnica del MTIN.
- **Los sujetos de las asistencias técnicas** son expertos/as en situación de servicio activo que desempeñan sus funciones en cualquiera de las Administraciones Públicas con competencias o atribuciones en materias sociales y laborales.

<b>Principios y objetivos de la evaluación</b>	<p>Los principales objetivos de la evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del MTIN son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conocer la coherencia interna y la externa del programa</b> en el marco del Plan Director de la Cooperación Española y de los Planes Nacionales de los países beneficiarios en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la pobreza, para poder mejorar su diseño. En concreto, <b>se desea reconstruir la lógica del programa.</b></li> <li>• <b>Conocer el funcionamiento del programa y la eficacia y eficiencia del modelo de gestión</b>, a fin de poder proceder a la mejora de sus procedimientos de gestión, concretamente en relación con el proceso de selección de proyectos, la eficiencia de la gestión y el sistema de seguimiento de los proyectos.</li> <li>• <b>Conocer la viabilidad y efectos de las intervenciones</b> (resultados a medio plazo) desarrolladas por el programa una vez finalizadas sus actuaciones.</li> </ul>
<b>Metodología seguida</b>	<p>Metodología de evaluación de la Cooperación Española adaptada a las características del Programa.</p>
<b>Conclusiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa de Cooperación Bilateral ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones de los países socios aproximadamente en la mitad de los casos, lo que se considera un dato positivo, dadas algunas de las limitaciones a las que se ha tenido que enfrentar.</li> <li>• El Programa no ha sido formulado según unos objetivos que se desee alcanzar, sino que se desarrolla alrededor de unas áreas de actuación, que coinciden con los distintos sectores que tradicionalmente se han incluido entre las competencias del Ministerio de Trabajo español.</li> <li>• El Programa no cuenta con documentación escrita que lo defina y que proporcione pautas específicas, tanto en lo que se refiere a sus objetivos como a las estrategias para conseguirlos y al papel que debe desarrollar cada uno de los agentes que participan.</li> <li>• El Programa no cuenta con un sistema de gestión formal. Durante el periodo evaluado ha venido funcionando "según la costumbre", lo que ha supuesto una ralentización general y la generación, en ocasiones, de malos entendidos entre los agentes que participan en diferentes puntos del proceso.</li> <li>• La indefinición de qué le corresponde hacer a cada uno de los actores del Programa, así como la presencia de estilos muy diferentes entre los y las responsables del Programa en el terreno, ha marcado una impronta que en ocasiones varía mucho de un país a otro. Pero esta indefinición también está afectando a los agentes que se encuentran en la sede.</li> <li>• El perfil del personal experto que ha permitido obtener mejores resultados ha sido el de una persona con un amplio conocimiento y bagaje en la administración pública y su sistema de funcionamiento, que es capaz de entender en qué consiste un programa o un proyecto y que cuenta con grandes dotes de flexibilidad y de capacidad de adaptación a la situación en la que se tiene que desenvolver durante el periodo de desarrollo de la Asistencia Técnica.</li> <li>• Todas las formas que adoptan las AATT parecen ser de utilidad, especialmente cuando se combinan entre sí.</li> <li>• Salvo excepciones, se considera que la continuidad de las AATT es favorable para la obtención de resultados y para su consolidación.</li> <li>• El Programa cuenta con escasa presencia de expertos/as procedentes de las CCAA y EELL. Esta situación no se ve favorecida por la inexistencia de cauces establecidos y sólidos de comunicación y cooperación entre Administraciones en este ámbito.</li> <li>• Se produce bastante concentración sectorial en torno a las áreas de empleo y seguridad y salud en el trabajo.</li> <li>• Se han desarrollado AATT en todos los países latinoamericanos, si bien es cierto que con diferente peso.</li> <li>• Existen una serie de factores que permiten incrementar la probabilidad "de éxito" de la Asistencia Técnica.</li> <li>• El compromiso y dedicación de los responsables del Programa en el terreno, especialmente de la Consejería de Trabajo, la integración de las AATT en actuaciones de mayor amplitud y la coincidencia entre las prioridades políticas y técnicas de la contraparte.</li> </ul>

**Recomendaciones****Recomendaciones sobre el diseño del Programa de Cooperación Bilateral**

- Las AATT deben alinearse con las necesidades del país receptor, con sus planes nacionales de desarrollo.
- Documentar el Programa: definir quién hace qué, cómo lo hace, con quién lo hace y cuándo lo hace. Todo ello puede dar lugar a unas bases reguladoras o, al menos, a un documento de orientaciones suscrito por la Secretaría General Técnica. El establecimiento de criterios explícitos y escritos permitiría también la disminución de la discrecionalidad existente en la toma de algunas decisiones.
- Tomar decisiones que permitan priorizar las actuaciones a desarrollar en cada país.
- Prestar atención a la complementariedad de las líneas elegidas por el programa, al menos con el resto de acciones que estén desarrollando por parte de la AECID, la OIT y el resto de cooperaciones internacionales en el mismo país.
- Reformular y fundir los modelos de TdR en uno solo y acompañarlo de unas orientaciones precisas y suficientemente explicativas sobre el modo de cumplimentarlos.
- El nuevo modelo de TdR debería contener, como mínimo, los siguientes elementos:
  - Una breve descripción del marco programático en el que se inserta el Programa.
  - La eventual existencia de otras iniciativas o financiadores que estén trabajando con ellos en el mismo ámbito, con el fin de poder valorar la complementariedad de la Asistencia Técnica solicitada.
  - La indicación del marco temporal general y de la fase en la que se encuentra la intervención, con indicación de hasta dónde se quiere llegar mediante el desarrollo de la Asistencia Técnica.
  - En caso de que sea continuación de una anterior, los avances logrados desde la última asistencia técnica.
  - Una descripción detallada de las actividades que será necesario llevar a cabo durante la Asistencia Técnica.
  - Conocimientos imprescindibles con los que debe contar la persona que realice la asistencia técnica.
  - Principal campo de experiencia (a ser posible, con opciones, de manera que no lo resuelvan con algo tan amplio como "empleo").
  - En el caso de que se trate de un seminario, perfil de los asistentes.
  - Los TdR deberían acompañarse también de una declaración de los medios que la contraparte está dispuesta a poner en el proyecto: "Esto se quiere hacer y tenemos estos medios para realizarlo, pero necesitamos un experto o experta en este área que nos ayude a implementarlo".

**Recomendaciones sobre el proceso de gestión del Programa**

- Que se definan plazos razonables para las distintas etapas de gestión del Programa, entendiendo que en la mayor parte de los casos un mes natural es un plazo más que razonable.
- Que se genere un espacio en la intranet en el MTIN en la que se vuelquen todos los productos elaborados por los y las expertas que llevan a cabo AATT, así como los informes de acompañamiento (los informes ejecutivos y los informes finales).
- Que se unifiquen los cuadros de seguimiento de la gestión y, a ser posible, que los confeccionen a partir de una herramienta informática (podrían utilizar el propio inventario elaborado en el marco de esta evaluación), de manera que la información se encuentre centralizada, ordenada y completa y que se utilicen los mismos criterios todos los años.
- Que se articulen mecanismos sencillos de información y comunicación que aclaren el funcionamiento y las posibilidades del programa y establezcan canales de comunicación más ágiles y flexibles entre la contraparte y las instituciones españolas.
- Que el proceso de valoración de las propuestas se efectúe en dos etapas, la primera de las cuales se lleve a cabo en el terreno.
- Que se definan criterios de valoración de las propuestas, que puedan ser de aplicación en ambas etapas. Estos criterios deberían relacionarse con cuestiones tales como la

	<p>adecuación de la propuesta al marco en el que se inserta, el progreso de las actuaciones, las posibilidades de sostenibilidad de los resultados, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no haya más que una resolución de aprobación de AATT al año.</li> <li>• Sustituir la evaluación actual por un cuestionario remitido a las tres partes que participan fundamentalmente en el desarrollo de la asistencia técnica en el terreno.</li> </ul> <p><b>Recomendaciones sobre los resultados del Programa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los informes finales elaborados por el personal experto deben consignar los resultados alcanzados (y no sólo las actividades desarrolladas).</li> <li>• Se debería tratar de incrementar al máximo la socialización de los resultados obtenidos, de manera que haya un buen número de representantes de la contraparte que los conozca, con el fin de maximizar el recuerdo del trabajo desarrollado y de los resultados obtenidos.</li> </ul>
<p><b>Agentes que intervienen</b></p>	<p>Ministerio de Trabajo e Inmigración: Secretaría de Estado de Seguridad Social; Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales de la Secretaría General Técnica; Secretaría General de Empleo; Servicio Público de Empleo Estatal e Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.</p> <p>Ministerio de Igualdad: Instituto de la Mujer e Instituto de la Juventud.</p> <p>Ministerio de Educación, Política Social y Deporte: Secretaría de Estado de Asuntos Sociales.</p> <p>Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.</p> <p>RED2RED CONSULTORES.</p>

\* DCD/DAC/STAT (2004)6/REV2.













Equipo Evaluador: Red2Red Consultores

Fecha de Evaluación: Junio - Diciembre 2008

Tipo de Evaluación: Intermedia

Sectores: Política de empleo y gestión administrativa (1620) y Servicios sociales (1610)

Área Geográfica: Iberoamérica



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

SUBSECRETARÍA DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO